

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2007/2008



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

AS CORRENTES DE PENSAMENTO EMERGENTES NAS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O IMPACTO DOS ACTORES
NÃO ESTATAIS NA FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA DO ESTADO

JOSÉ LUÍS SIMÕES
MAJ CAV



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS CORRENTES DE PENSAMENTO EMERGENTES NAS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O IMPACTO DOS ACTORES
NÃO ESTATAIS NA FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA DO
ESTADO**

Maj Cav José Luís Simões

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2007/08

Lisboa – 2008



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**AS CORRENTES DE PENSAMENTO EMERGENTES NAS
RELAÇÕES INTERNACIONAIS E O IMPACTO DOS ACTORES
NÃO ESTATAIS NA FORMULAÇÃO ESTRATÉGICA DO
ESTADO**

Maj Cav José Luís Simões

Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 2007/08

Orientador:

TCor Inf Proença Garcia

Lisboa – 2008



Agradecimentos

Nenhum homem é uma ilha e nada do que ele realiza é produto exclusivamente seu. É assim, de toda a justiça realçar os muitos contributos, directos e indirectos, que me ajudaram a levar esta tarefa até ao fim.

Dentro do ambiente do curso gostaria de agradecer ao Director do Curso, Coronel Xavier de Sousa, pela motivação concedida, e aos meus camaradas do Curso de Estado-Maior Conjunto 2007/2008, pela preciosa colaboração ao longo de toda a duração do curso, que me permitiu enriquecer conhecimentos e confrontar pontos de vista e experiências.

Na Secção de Estratégia gostaria de destacar os contributos dos Tenentes-coronéis Valente Marques e Amaral Lopes, pelo interesse e amizade demonstrados, pelos conhecimentos partilhados e pelas suas valiosas e oportunas sugestões, que me permitiram melhorar e consolidar ideias.

Ao Mestre Luís Tomé que, para além da entrevista concedida, teve a gentileza de discutir as relações internacionais, a metodologia científica e outros aspectos de organização do trabalho científico.

A todos os que não referenciei explicitamente, mas que contribuíram para este trabalho de muitas e diversas formas, os meus agradecimentos sinceros.

Um agradecimento especial ao meu orientador, camarada e amigo Tenente-coronel Proença Garcia, pela sua disponibilidade e pelo interesse demonstrado. Pela leitura atenta do documento e pelas valiosas sugestões desde o plano de trabalho até à versão final deste documento.

Um agradecimento especial à Margarida, a minha primeira leitora e revisora, à Sofia Isabel e ao Afonso Manuel, pela alegria de viver que me proporcionam e por colocarem em perspectiva todos os acontecimentos da minha vida.

A todos reitero os meus sinceros agradecimentos.



Índice

Resumo	iv
Abstract.....	v
Palavras-chave	vi
Lista de Abreviaturas.....	viii
1. Introdução	1
2. As teorias emergentes nas Relações Internacionais	4
a. As Relações Internacionais e a sua Evolução	4
b. Realismo.....	5
c. Liberalismo.....	8
d. Síntese Neo-neo.....	10
3. Os actores não estatais que ameaçam a segurança do Estado.....	12
a. As diversas categorias de actores não estatais que ameaçam a segurança do Estado	12
b. Algumas Tipologias de Actores Não Estatais Armados	15
c. Tipologia adoptada.....	20
4. A formulação estratégica do Estado	21
a. A Estratégia de Segurança da União Europeia.....	21
b. A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América	26
c. A Utilidade da Força	31
5. Análise Final	34
a. O enquadramento dos Actores Não Estatais Armados nas RI	34
b. A importância dos Actores Não Estatais Armados	37
c. Condições que fomentam o aparecimento e o florescimento destes actores.....	38
d. Uma interpretação da actuação destes actores à luz das teorias de RI analisadas.....	41
e. Comparação entre as estratégias da UE e EUA	44
f. Uma possível interpretação das estratégias à luz das teorias de RI analisadas	46
6. Conclusões	47
a. Resposta às questões derivadas	47
b. O impacto destes actores à luz das teorias de RI analisadas	49
c. Considerações Finais.....	49
Referências Bibliográficas.....	51
Apêndice 1 – Corpo de Conceitos	1-1
Apêndice 2 – Tabelas	2-1
Apêndice 3 – Análise de Sistemas dos Actores Não Estatais Violentos	3-1
Apêndice 4 – A Tipologia de Actores Não Estatais Armados Adoptada.....	4-1
Apêndice 5 – Resumo da Entrevista com o Mestre Luís Tomé	5-1



Resumo

Depois do final da Guerra Fria as correntes de pensamento das Relações Internacionais que emergiram como mais influentes foram o neo-realismo e o neoliberalismo. Estas correntes, embora se oponham em alguns aspectos da sua formulação, convergiram num campo comum que foi denominado de síntese “neo-neo.”

Os actores não estatais assumem também um papel cada vez maior no sistema político internacional, erodindo o papel dos Estados e levando à asserção de que o poder do Estado está a ser atacado a partir de cima e a partir de baixo. Contudo os actores não estatais que têm recebido mais atenção, a nível da disciplina das Relações Internacionais, são aqueles que, na maior parte das situações, se conformam às práticas normais da comunidade internacional, isto é, as Organizações Não Governamentais, as Organizações Internacionais, as Empresas Transnacionais etc. Até ao advento do onze de Setembro de 2001, pouca atenção era dispensada aos actores não estatais armados. Após esta data, esta situação modificou-se mas a atenção está agora centrada em grupos terroristas cuja definição, em termos académicos, é bastante lata e imprecisa. Assim, pode-se afirmar que o estudo científico sobre os actores não estatais armados, ou de índole violenta, se encontra ainda pouco desenvolvido. A actuação destes novos actores, onde se incluem os grupos terroristas, assumiu assim contornos que justificaram a alteração das estratégias de segurança dos Estados.

Neste trabalho faz-se uma análise do paradigma neo-realista e neoliberal, dos seus pontos de convergência e divergência, procura-se uma melhor definição e enquadramento dos actores não estatais armados, ou de índole violenta, e faz-se uma análise e uma interpretação do impacto da actuação destes actores nas estratégias dos Estados Unidos da América e da União Europeia à luz das teorias de Relações Internacionais consideradas.



Abstract

After the end of the Cold War, neo-realism and neoliberalism have emerged as the most influential concepts in International Relations. These theories, although opposed in some parts of their formulation, now share a common ground due to the process which was called the “neo-neo” synthesis.

Nonstate actors have assumed a greater role in the international political system, diminishing the role of the state and leading to the assertion that the power of the state is being threatened from above and below. However, the nonstate actors which have received the most attention, regarding International Relations, are those that generally conform to the practices of the international community, for example, Nongovernmental Organizations, International Organizations, Transnational Companies, etc. Little attention was paid to armed nonstate actors until the 9/11 incident. Now the attention is centered on terrorist groups which, in academic terms, have an imprecise and broad definition. Thus, we can state that the scientific study on armed and violent nonstate actors is still under developed. The actions of these new actors, which include terrorist groups, have lead to the alteration of the security strategies of states.

In this work an analysis of the neo-realist and neoliberal paradigm, about their points of convergence and divergence, a better framework and definition for armed and violent nonstate actors is explained, and an analysis and interpretation of the impact of these actors on the security strategies of the United States of America and the European Union, with respect to the considered theories of International Relations, is given.



Palavras-chave

Relações Internacionais; Neo-realismo; Neoliberalismo; Actores Não Estatais; Actores Não Estatais Armados; Actores Não Estatais Violentos, Estratégia de Segurança Europeia; Estratégia de Segurança dos Estados Unidos da América; Terrorismo; Crime Organizado; Empresas Militares Privadas.



Lista de Abreviaturas

- ADM** – Armas de Destruição Maciça
- ALPC** – Armas Ligeiras e de Pequeno Calibre
- ANEA** – Actores Não Estatais Armados
- ANEV** – *Violent Non-State Actors*
- ANSA** – *Armed Non-State Actors*
- CDM** – *Capabilities Development Mechanism*
- CHG** – *Civilian Headline Goals*
- CMM** – *Conflict Management and Mitigation*
- CRS** – *Coordinator for Reconstruction and Stabilization*
- CS** – Conselho de Segurança
- CTBTO** – *Comprehensive Test Ban Treaty Organization*
Organização do Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares
- DCAF** – *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*
- DFA** – *Director of Foreign Assistance*
- DG ECHO** – *Directorate General for European Commission Humanitarian Aid*
Direcção-Geral da Ajuda Humanitária da Comissão Europeia
- DIH** – Direito Internacional Humanitário
- ECAP** – *European Capacity Action Plan*
Plano Europeu de Acção de Capacidades
- ECHO** – *European Commission Humanitarian Aid*
Ajuda Humanitária da Comissão Europeia
- EMP** – Empresas Militares Privadas
- ESE** – Estratégia de Segurança Europeia
- ESP** – Empresas de Segurança Privadas
- ETA** – *Euskadi Ta Askatasuna*
- EUMC** – *European Union Military Committee*
- EUMS** – *European Union Military Staff*
- FARC** – Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia
- GANE** – Grupos Armados Não Estatais
- HHG** – *Helsinki Headline Goals*
- IAEA** – *International Atomic Energy Agency*
Agência Internacional de Energia Atómica
- IEVP** – Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria



JIT – *Just in Time*

MDG – *Millenium Development Goals*

Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

MEDA – *Mediterranean Assistance*

MIPT – *Memorial Institute for the Prevention of Terrorism*

NSAG – *Non-State Armed Groups*

NSC – *National Security Council*

NSPD – *National Security Presidential Decision Directive*

OCT – Organizações Criminosas Transnacionais

OI – Organizações Internacionais

OMA – *Office of Military Affairs* (Gabinete para Assuntos Militares)

ONG – Organizações Não Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OPCW – *Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons*

Organização para a Proibição de Armas Químicas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCSD – Política Comum de Segurança e Defesa

PESC – Política Externa e de Segurança Comum

PESD – Política Europeia de Segurança e Defesa

PEV – Política Europeia de Vizinhança

PSC – *Political and Security Committee*

RI – Relações Internacionais

SPI – Sistema Político Internacional

TACIS – *Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States*

Assistência Técnica à Comunidade de Estados Independentes

TPI – Tribunal Penal Internacional

UE – União Europeia

UEO – União da Europa Ocidental

UNSCR – *United Nations Security Council Resolution*

USAID – *United States Agency for International Development*

USIP – *United States Institute of Peace*

VNSA – *Violent Non-State Actors*

WEU – *Western European Union*

WMD – *Weapons of Mass Destruction*



1. Introdução

A problemática imposta pelo tema remete-nos para três áreas principais, a das Relações Internacionais¹ (RI), enquanto disciplina de conhecimento, a actuação dos actores não estatais e o seu impacto na formulação estratégica do Estado. Como se pode constatar trata-se de áreas bastante amplas, onde é possível identificar uma miríade de aspectos e vertentes que poderiam ser analisadas. Assim, tornou-se essencial proceder à delimitação, desde o início, das áreas a ser abordadas. Desde logo, se esclareceu que a expressão “formulação estratégica do Estado” se referia não ao processo de formulação das estratégias, isto é, os níveis de decisão e órgãos envolvidos, mas sim às estratégias efectivamente delineadas ou enunciadas pelos Estados em documentos oficiais. Quanto aos actores não estatais foi assumido que nos iríamos centrar naqueles que são percepcionados como uma ameaça para o Estado, quer internamente, quer no âmbito da prossecução da sua política externa. Como enquadrante de fundo temos as teorias de RI. Neste âmbito importava identificar as que se constituem como emergentes em termos de preponderância dentro da disciplina, devido ao seu papel enquanto visão orientadora da condução das relações internacionais. Foi assim, com base nestas premissas que se deu início ao trabalho.

O neo-realismo e o neoliberalismo assumem-se como as teorias gerais² que emergiram como prevaletentes, ou dominantes, no panorama das RI. Apesar de tudo, ao verificar o estado da arte, constata-se que o papel dos actores não estatais percepcionados como ameaça se encontra sub-teorizado nas RI em geral. De qualquer forma importava verificar como é que os paradigmas, neo-realista e neoliberal, vêm esta acção e qual o alcance que lhe reconhecem.

Este tipo de actores abarca uma categoria, mais ou menos já estabelecida, e que é conhecida pela designação de grupos não estatais armados, na designação anglo-saxónica, *Non-State Armed Groups* (NSAG) bem como outra designada por *Violent Non-State Actors* (VNSA). Para além destes grupos serão considerados outros actores que, não estando incluídos, possam ser considerados como ameaça ao Estado, nomeadamente o crime organizado transnacional, as empresas de segurança privadas, etc. Para obviar à sua descrição, de agora em diante estes actores serão descritos como Actores Não Estatais

¹ Neste trabalho segue-se a convenção normal de designar a disciplina de Relações Internacionais pela sua abreviatura, RI, e as relações internacionais entre as entidades políticas por extenso.

² Segundo Dougherty e Pfaltzgraff Jr. as teorias podem ser divididas em teorias gerais, ou grandes teorias, e teorias intermédias conforme o grau de explicação dos fenómenos reais seja amplo ou restrito. Também advertem que esta classificação não é isenta de controvérsias (2003: 21-22).

Armados (ANEA).

Alguma da literatura consultada dá especial relevo à questão da transnacionalidade das ameaças e da natureza da actuação deste tipo de actores. Embora este aspecto possa à primeira vista parecer relevante existem alguns pontos a salientar: os ANEA não necessitam de ser transnacionais, em termos do território onde exercem controlo, para que os efeitos das suas actividades tenham reflexos em países fora da sua área de actuação. Isto é tanto mais verdadeiro se considerarmos a maneira como a globalização tornou os fenómenos económicos, culturais e políticos tão interconectados. Destes argumentos podemos pressupor que a influência de um actor doméstico, dentro de um Estado fragilizado, na política externa de uma potência, que tenha interesses na região, poderá ser significativa. Assim, o carácter transnacional ou não, dos actores, não se constitui como um foco particular de análise, ou distinção, excepto no que diz respeito às organizações criminosas transnacionais.

O objectivo da investigação foi determinar o impacto dos actores não estatais, percepcionados como ameaça, nas estratégias formuladas pelos Estados à luz das teorias de relações internacionais preponderantes. Particularizando, com este trabalho pretendeu-se determinar de que forma a actuação destes actores não estatais pode ser interpretada de acordo com os paradigmas neo-realista e neoliberal e avaliar qual o impacto dos actores não estatais na estratégia de defesa/segurança nacional dos Estados.

O percurso metodológico utilizado foi o da pesquisa bibliográfica e documental, nomeadamente na área das RI, com particular incidência na vertente dos actores não estatais armados. Para a prossecução da investigação foi definida a seguinte questão central: *Qual o impacto dos actores não estatais armados na estratégia dos Estados à luz das teorias de relações internacionais emergentes?*

Desta questão central derivaram outras cuja procura de resposta auxiliou à compreensão da problemática em causa. Estas questões foram as seguintes:

QD1 – *Qual o impacto dos actores não estatais armados na estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América?*

QD2 – *Qual o impacto dos actores não estatais armados na estratégia de segurança da União Europeia?*

QD3 – *De que forma os actores não estatais armados influenciam o Sistema Político Internacional (SPI) de acordo com o paradigma neo-realista?*



QD4 – *De que forma os actores não estatais armados influenciam o SPI de acordo com o paradigma neoliberal?*

Face a estas questões foram levantadas as seguintes hipóteses:

H1 – *A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América é fortemente influenciada pelo impacto dos actores não estatais armados.*

H2 – *A estratégia de segurança da União Europeia é fortemente influenciada pelo impacto dos actores não estatais armados mas não tão fortemente influenciada como a dos Estados Unidos da América.*

H3 – *De acordo com o paradigma neo-realista os actores não estatais armados colocam desafios à prossecução dos objectivos do Estado mas não ameaçam a primazia do Estado enquanto actor privilegiado do SPI.*

H4 – *De acordo com o paradigma neoliberal os actores não estatais armados disputam a soberania ao Estado e constituem-se como factor de erosão do Estado ameaçando a primazia do Estado enquanto actor privilegiado do SPI.*

Procurou-se determinar qual o enquadramento, importância e razões de emergência destes actores. O objectivo foi construir uma possível leitura da actuação destes actores, de como os Estados podem enquadrar as acções destes actores e das estratégias dos Estados de acordo com as premissas das teorias de RI identificadas. O método utilizado foi monográfico e os documentos estratégicos analisados são relativos à segurança nacional dos Estados Unidos da América (EUA) e da União Europeia (UE). Estes foram considerados os mais relevantes devido a serem ambos actores globais e, no caso do primeiro, a sua posição ímpar em termos do SPI, e no caso da UE, por ser a realidade política onde Portugal está inserido, pese embora a UE consubstancie uma entidade supra-estatal.



2. As teorias emergentes nas Relações Internacionais

a. As Relações Internacionais e a sua Evolução

Considera-se que a origem das RI, enquanto disciplina científica moderna, remonta a 1919 aquando da criação da primeira cátedra em Relações Internacionais na Universidade de Gales, em *Aberystwyth*, como reacção ao horror provocado pela Primeira Guerra Mundial (Cravinho, 2006: 106) e (Schmidt citando Porter, 2002: 4). Esta é também a opinião de E. H. Carr, que afirma que “as relações internacionais surgiram das cinzas de uma grande e funesta guerra; e o irresistível propósito que inspirou e dominou os pioneiros desta ciência foi o de obviar a repetição desta doença do corpo político internacional” (Dougherty e Pfaltzgraff Jr., citando Carr, 2003: 83).

De acordo com a visão ortodoxa da história das RI esta tem evoluído através de uma série de debates que tiveram lugar ao longo da sua história. O primeiro debate, denominado por alguns de “mito fundador da disciplina”, ocorreu entre os idealistas do período entre guerras e os realistas do período pós segunda guerra mundial. Conforme a cronologia oficial, este debate foi ganho pelos realistas que assim direccionaram a disciplina para uma vertente mais “prática e científica.” Assim, ficaram obscurecidos os argumentos dos primeiros realistas mas sobretudo os dos idealistas, considerados como um grupo dispar de pacifistas utópicos e legalistas que focavam mais a sua atenção no que “devia ser” em detrimento do “como era” (Schmidt, 2002: 10).

O segundo debate opôs os tradicionalistas aos behaviouristas, ou cientistas. Neste debate contrapunha-se, à metodologia tradicional de construção das ciências sociais, uma visão mais moderna e positivista que se propunha a construir uma teoria mais científica (Schmidt, 2002: 11). O terceiro debate, ocorrido no início dos anos 80, reflecte uma discussão inter-paradigmática entre realistas, pluralistas e estruturalistas. O cerne da questão era um desajuste, que se vinha a constatar desde a década de 70, entre as principais premissas do realismo e acontecimentos internacionais no âmbito económico e da paz e segurança. Um outro “terceiro debate” ocorreu quando algumas correntes das RI atacaram as fundações epistemológicas positivistas, tentando reavaliar as opções teóricas numa era pós-positivista (Schmidt, 2002: 11).

Segundo Schmidt, o facto de a literatura referir duas controvérsias, essencialmente diferentes, pelo mesmo rótulo espelha que existe algo de profundamente errado em entender a história das RI segundo este prisma (2002: 11). Esta abordagem é também

aquela que Gomes Cravinho reflecte nas suas “Visões do Mundo” em que refere, a propósito da história das RI, que “a crónica tradicional é uma caricatura cuja relação com a realidade é razoavelmente distante” (2006: 90).

b. Realismo

Importa referir inicialmente que para uma grande diversidade de autores o realismo não é um único paradigma das RI, possuidor de um conjunto de premissas universalmente aceites pelos proponentes do paradigma. Na verdade, considera-se que existem várias correntes de realismo ou vários realismos. Tal é a opinião de Schmidt, segundo a qual, vários autores têm questionado se o realismo representa uma única posição teórica coerente, e avançam a ideia da existência de vários realismos (2002, 9). Entre estes estão, o realismo clássico, o neo-realismo, ou realismo estrutural, o realismo neoclássico e o realismo de escolha racional³ (Dunne e Schmidt: 2006: 165-167).⁴

(1) O Realismo Clássico

O realismo considera-se como herdeiro de uma longa linha de pensamento que privilegia o foco nos interesses do Estado ao invés da ideologia, a procura da paz através da força e que reconhece que as Grandes Potências podem coexistir mesmo que tenham valores e crenças opostos (Dunne e Schmidt: 2006: 162). O facto de o realismo proporcionar algo como um “manual” para maximizar os interesses do Estado no ambiente hostil explica, em parte, porque é que se mantêm como “a tradição central no estudo da política mundial” (Dunne e Schmidt citando Keohane, 2006: 162).

João Gomes Cravinho enumera os seis princípios que Hans Morgenthau⁵, na sua obra emblemática *Politics Among Nations*, considera “leis fundamentais, objectivas e permanentes pelas quais se rege o sistema internacional” (Cravinho, 2006: 131). Estes são, numa forma abreviada, os seguintes: a política obedece a princípios que são constantes e iguais em toda a parte porque têm as suas raízes na natureza humana; a política é distinta das outras áreas de intervenção humana pela procura do poder, sendo este definido em termos do interesse do Estado, definido como poder, tem um valor perpétuo no estudo da política, porém sem contornos imutáveis; a política vive em tensão permanente e inevitável com preceitos éticos, o realismo rejeita qualquer identificação entre os objectivos de um

³ “Rational Choice Realism”, no original.

⁴ Para uma possível taxonomia das diferentes correntes do realismo consultar a tabela 1. Ver Apêndice 2 – tabela 1.

⁵ Morgenthau, é considerado um dos principais e mais influentes autores dentro do paradigma do realismo clássico.

determinado Estado e a vontade divina; e defende a autonomia e a especificidade da esfera política em relação a outras esferas, como a económica e a jurídica (2006: 131-136).

Já segundo Schmidt, numa abordagem mais abrangente, em termos do realismo clássico, os seis cânones principais deste paradigma são: o Estado soberano é o principal actor nas relações internacionais; o comportamento do Estado pode ser explicado racionalmente; os Estados são actores unitários; existe uma grande distinção entre a política doméstica e internacional; os Estados perseguem o poder num ambiente anárquico onde impera a auto-ajuda; e que as questões da guerra e da paz são dominantes (2002: 9).

Quanto à natureza do sistema internacional importa também salientar que a noção de anarquia não significa o caos ou desordem mas sim, conforme explica Mearsheimer, “é um princípio ordenador, que expressa que o sistema é composto por Estados independentes, que não possuem qualquer autoridade central acima deles” (2007: 44).⁶

(2) O Neo-realismo

O neo-realismo coloca uma grande ênfase na estrutura do sistema internacional levando a que a conduta do Estado seja possível de ser compreendida como sendo determinada pela estrutura do sistema internacional. Embora os neo-realistas não neguem a importância de explicações ao nível dos actores, consideram necessário considerar a estrutura do sistema. Segundo Lamy, citando Kenneth Waltz, a estrutura é definida pelo princípio ordenador do sistema internacional, que é a anarquia, e da distribuição das capacidades através das unidades que são os Estados” (2006: 209).

Para os realistas estruturais, a natureza humana tem pouco a ver com o porquê dos Estados quererem poder. De facto, é a estrutura, ou arquitectura, do sistema internacional que obriga os Estados a procurar poder. Na essência, as grandes potências estão encurraladas numa jaula e não têm escolha senão competir entre si pelo poder se quiserem sobreviver (Mearsheimer, 2006: 72).

Devido à preponderância do sistema nesta teoria o neo-realismo é normalmente apelidado de realismo estrutural como em Viotti e Kauppi (2007: 18) e outros. Pode inferir-se desta característica que a actuação dos actores infra-estatais, nomeadamente decisores políticos, partidos políticos etc. é considerada inconsequente. Devido a isto o neo-realismo é por vezes acusado de um certo determinismo estrutural (Dougherty e

⁶ Para uma discussão bastante aprofundada da anarquia internacional e da relevância do conceito para as RI, e mais propriamente para a perspectiva realista, é possível consultar o capítulo 6, “Ordens Anárquicas e Balanços de Poder” de Kenneth Waltz. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa. Gradiva, 2002.



Pfaltzgraff Jr., 2003: 125). Embora nem todas as correntes do neo-realismo sejam designadas de realismo estrutural a grande maioria é abarcada nesta designação. Outra das diferenças importantes entre o realismo clássico e o neo-realismo tem a ver com a maneira como encaram o poder. Para os realistas o poder é um fim em si. Embora considerem vários elementos do poder, o poder militar é considerado o poder por excelência. Para os neo-realistas o poder é a combinação das capacidades dos Estados (Lamy, 2006: 209).

Uma das visões, que consideramos particularmente esclarecedora, é a expressa por Dunne e Schmidt que argumentam que o realismo, nas várias vertentes, subscreve três princípios que, devido às suas iniciais, são designadas de os três “Ss”: “*statism*”, “*survival*” e “*self-help*” (2006: 172). O estatismo corresponde à visão de que o Estado é o actor central nas relações internacionais (estatocentrismo) e de que a soberania é o seu traço distintivo. O Estado, internamente, não reconhece outro poder igual. Quando a segurança interna for alcançada, a sociedade civil pode iniciar-se. Assim, numa perspectiva realista, o primeiro passo é a organização do poder doméstico. No exterior do Estado, nas relações entre Estados soberanos independentes, existem perigos e ameaças à própria existência do Estado. A explicação para este facto é a inexistência de um soberano na ordem internacional. Os Estados, externamente, não reconhecem superior. Nesta condição de anarquia os Estados competem entre si por segurança, mercados, influência etc. Outro dos aspectos fundamentais é a procura de acumulação de poder. Este é definido como relacional e relativo. Relacional, porque é exercido em relação a outrem, não existe no vácuo. Relativo, porque tem sempre de ser confrontado com as capacidades que conferem poder ao outro. A primazia do actor Estado é fulcral e incontestada. Os outros actores necessitam de operar e afirmar-se num sistema internacional cujas regras são estabelecidas pelos Estados (Dunne e Schmidt, 2006: 172-174).

O princípio da sobrevivência postula que esta é o objectivo principal da política internacional. A segurança é a preocupação última dos Estados e é uma pré-condição para a obtenção de todos os outros objectivos. Existe uma clara distinção entre os princípios éticos e regras morais a aplicar nas relações internas e nas externas. A principal ética externa é uma ética de responsabilidade para com o Estado que pode levar à quebra das regras internacionais. Assim, o bem supremo é o Estado e não existe comunidade para além das suas fronteiras (Dunne e Schmidt, 2006: 174-175).

A necessidade do princípio da auto-ajuda parte da compreensão de que não existe uma autoridade superior que impeça e contrarie o uso da força. Assim, a segurança só pode ser



alcançada através da auto-ajuda. Mas ao providenciar a sua segurança um Estado está a promover a insegurança dos outros. Isto dá origem a uma espiral de insegurança a que se dá o nome de “dilema de segurança.” Acerca deste princípio afirmou Kenneth Waltz que: “um sistema de auto-ajuda é um sistema baseado no interesse próprio (2002: 165) e a “auto-ajuda é, necessariamente, o princípio de acção numa ordem anárquica” (2002: 155). Num sistema caracterizado por este tipo de condições os realistas estruturais afirmam que dará lugar inevitavelmente à emergência de um equilíbrio de poderes.⁷ Já os realistas clássicos afirmam que o equilíbrio deve ser construído (Dunne e Schmidt, 2006: 175-176).

Em relação à questão do poder e segurança existe uma divergência fundamental que leva à distinção entre realistas ofensivos e defensivos. O realismo ofensivo considera que os Estados tentam maximizar o poder. Os Estados procurarão sempre oportunidades de maximizar o poder sendo o prémio último a hegemonia. Os realistas defensivos afirmam que os Estados procuram maximizar a segurança. Assim, o poder necessário é somente aquele que garante a segurança e o excesso de poder pode fazer perigar a segurança do Estado (Dunne e Schmidt, 2006: 174-175).

c. Liberalismo

Segundo Scott Burchill, o liberalismo é um dos grandes produtos do Iluminismo europeu (2005: 55). O pensamento liberal tem assumido muitas formas, desde o utopismo ou idealismo, passando pelas vertentes do pluralismo, transnacionalismo, teoria da interdependência, ao neoliberalismo institucional. Apesar disto, todas as vertentes partilham algumas premissas fundamentais que formam a matriz básica do liberalismo. Um dos aspectos chave do liberalismo é uma aproximação de “dentro para fora” nas RI. Isto, no sentido em que a os liberais relevam a importância da legitimidade interna na explicação da política externa dos Estados, facto que contrasta vivamente com a aproximação realista (Burchill, 2005: 57).

(1) A Matriz Base do Liberalismo

Liberalismo é uma outra designação das correntes que foram retrospectivamente agrupadas e baptizadas, num claro golpe de relações públicas, pelo nome de idealistas. Esta visão “idealista” foi a prevalecente e mais influente no período entre a primeira e a segunda guerra mundial. Contudo, o deflagrar da segunda grande guerra deu origem a um

⁷ “Balance of Power” na designação anglo-saxónica. Muitas vezes traduzido como Balança de Poderes. Julgamos que é um termo não tão feliz. João Gomes Cravinho também traduz esta expressão para Equilíbrio de Poderes. Cfr. Cravinho, *Visões do Mundo*, Imprensa de Ciências Sociais, Lisboa, 2006, p. 78.



criticismo generalizado das posições liberais e a uma predominância dos paradigmas realistas, que ainda hoje se mantêm. Já no final da segunda guerra mundial assistiu-se a ressurgimento das posições liberais devido à criação das Nações Unidas. Contudo, o início da guerra fria veio deitar por terra estas visões (Dunne, 2006: 186).

Segundo Cravinho, o termo liberal ou neoliberal, não é o mais apropriado pois não tem correspondência com a forma como o termo é empregue em economia ou em ciência política. Este termo, em RI, corresponde essencialmente a uma abordagem que tem como base principal a crença na possibilidade do progresso internacional, definindo-se este em termos de incrementos de paz, cooperação e ajuda mútua para resolver problemas comuns, através de instituições internacionais (Cravinho, 2002: 222).

Apesar disto quer em Dunne (2006: 186), quer em relação à utilização do termo liberal ou neoliberal na obra de Dougherty e Pfaltzgraff Jr.⁸ e em Burchill (2005: 59), julgamos verificar uma certa “fertilização” conceptual oriunda do liberalismo económico. Assim, apesar da distinção que Cravinho estabelece, fazer sentido e parecer adequada ela não parece ser seguida em muitos textos de referência das RI pelo que, em muitos textos ou talvez na maioria, o conceito de liberalismo das RI pareça estar associado ao da filosofia política ou ao económico.

Para os liberais, a paz é o Estado normal das relações internacionais. As leis da natureza ditam a harmonia e a cooperação entre os povos. A guerra é assim contranatura e irracional, uma construção artificial e não resultado de alguma particularidade da natureza humana. Os liberais acreditam no progresso e no aperfeiçoamento da condição humana. Através da sua fé no poder da razão humana e na capacidade de os seres humanos realizarem o seu potencial interior, permanecem confiantes de que a nódoa da guerra conseguirá ser removida da experiência humana. Uma das linhas comuns do pensamento de Rousseau⁹, Kant e outros é a de que as guerras são provocadas por governos militaristas e não democráticos, para satisfazer os seus próprios interesses (Burchill, 2005: 58).

Uma ideia central para o idealismo era a formação de uma organização internacional para facilitar a mudança pacífica, desarmamento, arbitragem, e, onde necessário, a aplicação das regras pela força. Nesta aspiração foi fundada a Liga das Nações em 1920 mas o seu sistema de segurança colectivo falhou na prevenção de uma nova guerra mundial. Após esta guerra criaram-se as Nações Unidas. Esta organização era diferente em

⁸ Cfr. *Relações Internacionais: As Teorias em Conflito*. Lisboa: Gradiva, 2002, p 529.

⁹ Um dos aspectos particularmente interessantes é o facto de Rousseau ser ora considerado realista ora considerado liberal.

dois aspectos muito importantes: a adesão era quase universal, e as grandes potências tinham mecanismos para evitar que ocorressem acções contrárias aos seus interesses. No período pós 1945, os liberais apoiaram-se nas instituições internacionais para executar várias funções que o Estado não podia desempenhar. Isto foi o catalisador para a teoria de integração na Europa e para o Pluralismo nos Estados Unidos (Dunne, 2006: 195).

(2) O Neoliberalismo

O Neoliberalismo representa um desafio teórico sofisticado ao Realismo contemporâneo. Os Neoliberais explicam a durabilidade das instituições apesar de mudanças significativas no contexto internacional. De acordo com os neoliberais, as instituições exercem uma força causal nas relações internacionais, moldando as preferências dos Estados e “encerrando-os” em acordos de cooperação (Dunne, 2006: 195).

O Neoliberalismo desenvolveu-se em resposta ao dilema de como explicar padrões de cooperação num mundo anárquico. Para que os Estados cooperem, eles devem superar uma série de problemas colectivos. Como não existe nenhuma autoridade superior no sistema internacional, deriva que quaisquer acordos têm de ser auto-impostos. Isto significa que os Estados devem evitar a tentação de enganar-se mutuamente (Martin, 2005: 3).

Algumas das principais áreas de interesse para o neoliberalismo, e que foram sujeitas a um escrutínio empírico maior, foram a aquiescência dos Estados a regras e regimes internacionais bem como e a relação entre a forma e a finalidade das OI. Estas desempenham um papel crucial em assegurar que os Estados cumpram os acordos que assinaram. Para além disso, uma vez que não tem poder para forçar os actores a seguir as regras, eles contam com instrumentos não coercivos (Martin, 2005: 6-8).

No seu âmago, o estudo neoliberal das Organizações Internacionais (OI) identifica os problemas que o paradigma neoliberal procura resolver. Estes problemas envolvem superar obstáculos às negociações, monitorizar o cumprimento de acordos e a imposição de acordos. No curso desta análise das instituições, a teoria neoliberal empenha-se em debates teóricos importantes sobre a estrutura das instituições, a relação entre o poder e as regras, e a autonomia relativa de instituições (Martin, 2005: 10). Actualmente a Paz Democrática e o neoliberalismo são as correntes dominantes no pensamento liberal (Dunne, 2006: 195).

d. Síntese Neo-neo

Em relação ao debate que ocorre entre neo-realistas e neoliberais ocorreu uma definição de posições que se traduziu no conceito de “síntese neo-neo.” Esta síntese, assim

baptizada por Wæver (Cravinho, 2002: 227), traduz a convergência entre vários pressupostos dos dois paradigmas e a delimitação mais clara dos pontos de discórdia.

Cravinho, referindo um texto de 1993 de David Baldwin, refere seis pontos, como sendo os temas principais por onde tem guiado a discussão entre neo-realistas e neoliberais.¹⁰ Assim, esta confrontação de pontos de vista pode ser resumida no seguinte:

1. Ambas as perspectivas concordam que o relacionamento internacional assenta sobre uma base de anarquia internacional. Para os neo-realistas a cooperação e a interdependência são factores conjunturais, episódicos e temporários. Para os neoliberais estes factores atenuam a natureza anárquica do sistema internacional;

2. A cooperação internacional existe mas os neo-realistas consideram que é mais difícil de obter e manter do que os neoliberais;

3. Os neo-realistas consideram que os Estados calculam os seus interesses em função dos ganhos relativos que obtêm face a outros Estados, enquanto os neoliberais sublinham principalmente os ganhos absolutos resultantes de actividades cooperativas internacionais;

4. Para os neo-realistas as questões de segurança predominam nas prioridades do Estado, enquanto, para os neoliberais, o progresso económico é mais prioritário;

5. Os neoliberais atribuem importância aos objectivos e às preferências dos Estados, enquanto os neo-realistas interpretam o comportamento dos Estados em função das suas capacidades, termo normalmente utilizado pelos neo-realistas para se referirem a poder;

6. Ambos os paradigmas concordam que existem regimes e instituições internacionais, mas discordam quanto ao seu impacto. Para os neoliberais estas estruturas atenuam a anarquia e alteram o comportamento dos Estados, os neo-realistas argumentam que as instituições nada alteram em matéria da essência da política internacional.¹¹

A estas podemos acrescentar um outro ponto comum das várias teorias de RI: a racionalidade do Estado. Aliás, segundo vários autores, fará pouco sentido falar de teorias de RI se não se subentender que o Estado é uma entidade racional.

¹⁰ De realçar que o texto de Stephen Lamy, *Contemporary Mainstream Approaches: Neo-realism and Neo-liberalism*, (em BAYLIS, John, SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*) também se baseia na análise de Baldwin para caracterizar o debate Neo-realismo Neoliberalismo.

¹¹ Adaptado de João Cravinho. *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. 2ª ed. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais. 2006. p. 224 e 225.



3. Os actores não estatais que ameaçam a segurança do Estado

Quando se fala de actores não estatais referimo-nos na maior parte dos casos aqueles que prosseguem uma agenda com interesses legítimos e dentro dos padrões normais de relacionamento, vigentes entre os actores do SPI. Contudo, existe uma série de actores não estatais que prosseguem os seus fins de uma forma violenta e/ou cujos fins são considerados ilegítimos por parte do Estado. Este tipo de actores são normalmente vistos como uma ameaça à sua segurança. É desta categoria de actores que trata este capítulo.

a. As diversas categorias de actores não estatais que ameaçam a segurança do Estado

Ao realizarmos uma análise sobre este fenómeno deparamo-nos com uma grande variedade de designações que abarcam a realidade dos actores que pretendemos investigar. Desta variedade existem três designações, na língua inglesa, que podemos considerar que são, sem dúvida, aquelas que ocorrem com maior frequência. A primeira é a de NSAG, que referiremos como Grupos Armados Não Estatais (GANE) a segunda é *Armed Non-State Actors* (ANSA), que designamos como ANEA, e a terceira, a de *Violent Non-State Actors* (VNSA), a que nos iremos referir como Actores Não Estatais Violentos (ANEV).

As duas primeiras designações são usadas indistintamente e na prática são equivalentes (Huber e Reimann, 2006: 2).¹² Quanto à última designação, ela parece apontar para um conceito diferente dos anteriores. Assim, vamos tentar determinar qual o grau de sobreposição entre estes dois conceitos.

(1) Actores Não Estatais Armados ou Grupos Armados Não Estatais

Estas designações surgem essencialmente no âmbito da literatura, documentos políticos e produção científica dedicada aos assuntos humanitários e da paz e está preocupada essencialmente com o papel destes grupos relativamente aos assuntos relacionados com as crianças soldados/recrutamento infantil, comprometimento humanitário, leis humanitárias internacionais e direitos humanos, processos de paz, armas ligeiras e minas.¹³

Uma das mais recentes definições avançadas define os GANE como “grupos não estatais armados, que operam fora do controlo do Estado, desafiam o monopólio da força coerciva por parte do Estado, e que são capazes de impedir, bloquear ou fazer perigar uma

¹² Verifica-se também que a frequência da utilização dos dois termos é bastante semelhante.

¹³ Para uma extensa bibliografia comentada, relacionada com estes assuntos, é possível consultar o documento: “Non-State Armed Groups: An annotated bibliography.” Disponível em linha no sítio: <http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/KOFF/Reports/NSAG_AnnotatedBibliography.pdf>. Consultado pela última vez 26 de Março de 2008.



iniciativa humanitária ou de resolução de conflitos”¹⁴ (Gardner, 2006: 3). Face a esta definição Huber e Reimann, preferem uma outra: “actores políticos que expressam violentamente as necessidades e os interesses de grupos marginalizados”¹⁵. Para os autores, estes são actores chave para acabar com a violência. Se não lhes for dada a oportunidade de exercerem o seu *soft power*, eles estarão mais inclinados para usar o *hard power*, como a violência, de forma a serem ouvidos e considerados. Só é possível melhorar as condições de vida das populações, que suportam o fardo da luta continuada, trabalhando com os GANE (Huber e Reimann, 2006: 1).

Outro problema apontado a estas definições é a de que o seu sentido é normalmente restringido para abarcar somente os grupos que perseguem objectivos políticos, por exemplo a procura de poder político ou estatal, deixando de lado as organizações puramente criminosas. Embora isto se possa considerar racional em termos teóricos, na prática, a distinção entre os dois é cada vez mais difícil. Grupos criminosos, que não professam qualquer ideologia política têm tomado o poder, aparentemente com o objectivo único de prosseguirem a sua actividade criminosa. Similarmente, grupos armados com uma ideologia política aparentemente forte e coerente, parecem cada vez mais geridos internamente como se o seu objectivo fosse o enriquecimento criminoso. Em muitos países onde a violência de gangues criminosos é uma característica dominante do ambiente urbano, e onde o Estado é também fraco, estes parecem cada vez mais assumir funções políticas (Petrasek, 2004: 2).

Petrasek foi responsável por uma definição dos GANE em que estes eram considerados como “grupos que estão armados e que usam a força para atingir os seus objectivos e não estão sob controlo do Estado.”¹⁶ Contudo, neste mesmo documento, era referido que esta designação só se aplicava a actores com propósitos políticos (Petrasek, 2000: 5-6). Portanto, a posição expressa no parágrafo anterior, parece alargar o espectro desta definição para abarcar um leque mais vasto de actores.¹⁷ Nesta sequência, e partindo da definição de Petrasek, Caroline Holmqvist, incluiu neste tipo de actores, quer grupos

¹⁴ No texto original lê-se: “non-state armed groups which operate outside state control, challenge the state’s monopoly on coercive force, and who are capable of preventing, blocking or endangering a humanitarian or conflict resolution initiative.”

¹⁵ No texto original lê-se: “we consider NSAG as political actors violently expressing marginalized groups’ needs and interests.”

¹⁶ No texto original lê-se: “groups that are armed and use force to achieve their objectives and are not under state control.”

¹⁷ Na verdade, mesmo no documento de 2000, já Petrasek alertava para a fronteira ténue entre a actuação política e criminal de muitos destes grupos.

paramilitares, quer as próprias empresas militares privadas (Holmqvist, 2005: 45).

Assim, pode-se afirmar que o debate em torno dos Grupos Armados Não Estatais permanece altamente controverso e é, com frequência, politicamente motivado. Os termos usados implicam normalmente um juízo de valor subjacente. Aos olhos dos GANE eles próprios, e os seus partidários, são “lutadores da liberdade” ou “movimentos nacionais de resistência.” Aqueles que se opõem às negociações ou conversações com os Grupos Armados Não Estatais, classificam-nos muitas vezes como “terroristas.” Na verdade, a própria “Guerra ao Terror” internacional forneceu um racional político para rapidamente deslegitimar os Grupos Armados Não Estatais (Huber e Reimann, 2006: 1).

(2) Actores Não Estatais Violentos

Se atendermos literalmente à designação, os ANEV são actores não estatais que recorrem ao uso da violência. Para Andersen, estes são “grupos organizados, não formalmente afiliados com qualquer governo reconhecido internacionalmente, e que procuram atingir os seus objectivos políticos através de meios violentos.”¹⁸ As suas motivações podem ser variadas, desde étnicas, religiosas, ideológicas ou económicas, e incluem grupos com objectivos díspares, desde o derrube do Estado até aqueles que desejam uma maior autonomia regional (Andersen, 2004: 3). Porém, Andersen exclui da sua análise os grupos que considera terem objectivos puramente económicos, tais como as organizações criminosas transnacionais.

Já para Thomas, Kiser e Casebeer, este tipo actor é definido como “uma organização não estatal que usa violência colectiva”¹⁹ (2005: 9). Clarificando o conceito de violência colectiva, os autores referem que ela é uma extensão do conceito de acção colectiva que é entendida como acção coordenada por parte dos membros de um grupo, na prossecução de fins colectivos. Estes grupos usurpam o papel singular de utilizador legítimo da força o que os coloca em desacordo com o sistema clássico de Estados. São também ilegítimos pois os seus objectivos normalmente estão em choque com os do Estado (2005: 10). De referir que os autores não entendem como relevante o facto de os objectivos serem políticos ou não.

É possível constatar que a literatura que atribui a designação de ANEV a este tipo de actores está normalmente mais conotada com os estudos de segurança. Esta problemática é abordada de uma perspectiva que pode ser considerada como mais alinhada com os

¹⁸ No texto original lê-se: “organized groups, not formally affiliated with any internationally recognized government, which seek to obtain their political goals through violent means.”

¹⁹ No texto original lê-se: “a non-state organization that uses collective violence.”



interesses do Estado, na medida em que não procura a utilização de uma linguagem neutra e os objectivos dos grupos são geralmente considerados ilegítimos. Não se procura teorizar sobre formas de estabelecer diálogo ou negociar com estes grupos mas sim como combatê-los e como atingir a vitória no confronto.

(3) Categorização a Adoptar

Após a análise das categorizações anteriormente referidas julgamos que não existe uma verdadeira distinção entre as categorias. A realidade subjacente é essencialmente a mesma somente os termos utilizados para a descrever são ligeiramente diferente. A ênfase colocada no seu carácter armado ou na violência dos métodos não obscurece a questão de que, quem possui armas, as pode sempre utilizar para praticar a violência, mesmo que em auto-defesa, uma vez que é esta a sua finalidade última.

No âmbito desta investigação julgamos ser melhor a utilização de uma designação neutra na medida em que reconhecemos que as designações “politicamente carregadas” podem retirar alguma clareza á temática em causa. Devido ao grande espectro de actores que podem ser abarcados, bem como ao facto de a legitimidade de um grupo ser função de muitos factores e pode sofrer uma evolução com o tempo,²⁰ e apesar de muitos destes grupos terem uma actuação claramente ilegal e criminosa, optamos por utilizar a designação de ANEA, excepto quando a fonte bibliográfica utilizar especificamente a outra designação.

b. Algumas Tipologias de Actores Não Estatais Armados²¹

Analizada que foi a categorização geral dos ANEA passaremos a descrever algumas tipologias de actores fundamentadas em definições semelhantes ou aproximadas às anteriormente enunciadas. A partir das tipologias avançadas será estabelecida uma própria, que será posteriormente desenvolvida, e que incluirá os actores considerados mais relevantes para este estudo.

(1) A Tipologia de Peter Hough

No seu livro “*Understanding Global Security*”, Peter Hough, inclui um capítulo dedicado às “ameaças militares de actores não estatais à segurança.” No contexto desse

²⁰ Por exemplo, tal foi o caso do African National Congress (ANC), na sua luta contra o apartheid e também o da Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente (FRETILIN), na luta contra a ocupação de Timor Leste pela Indonésia.

²¹ Para consultar um resumo das tipologias a apresentar é possível consultar a tabela 2. Ver Apêndice 2 - tabela 2.



capítulo o autor está a referir-se a ameaças ao Estado e o seu conceito de segurança é a tradicional e não da segurança humana.²² Nesta parte da sua obra o autor descreve os “tipos de grupos militares não estatais de índole política.” Esta designação poderia ser facilmente substituída pela de Actores Não Estatais Violentos, desde que se preservasse o carácter político do grupo, como na concepção de Andersen. O autor tem também o cuidado de apontar a ambiguidade da definição de terrorismo e afirma que este pode ser praticado também pelo Estado (2004: 62).

Assim, incluídos nesta tipologia, temos inicialmente os grupos Nacionalistas. Estes podem ser secessionistas ou contra-secessionistas: Os primeiros têm sido os mais prevalecentes e mais bem-sucedidos grupos. O princípio da autodeterminação é a sua base. São muitas vezes considerados “lutadores da liberdade” ou “movimentos de libertação nacional.” Quanto aos contra-secessionistas surgem em comunidades que pretendem manter a unidade política dos territórios ameaçados de secessão (Hough, 2004: 63-64).

Outro tipo de grupo são os Religiosos. Estes assumem especial relevo devido ao crescimento do fundamentalismo religioso que tem dado lugar ao aparecimento de grupos armados, essencialmente motivados por doutrina religiosa. São geralmente vistos como uma nova vaga de violência não estatal, após a preponderância dos grupos de índole nacionalista e marxista durante os anos 60 e 70. Contudo, a sua origem antecede as origens do terrorismo e pode ser traçada até aos tempos bíblicos (Hough, 2004: 64-67).

Os grupos Marxistas foram a maior ameaça, da parte de actores não estatais, até ao crescimento do fundamentalismo a partir de 1979. Assumiam a forma de movimentos revolucionários de índole marxista. Tal como a violência de cariz fundamentalista, esta ameaça ultrapassa, por vezes, as fronteiras dos países onde emerge de acordo com as suas políticas globais de doutrinação revolucionária das massas (Hough, 2004: 67-68).

Os grupos Fascistas são considerados como tendo uma ideologia igualmente radical e agressiva, tal como o marxismo, mas que gerou menos grupos não estatais violentos. Isto acontece porque o fascismo é essencialmente uma ideologia de reforço da autoridade do Estado. Para além disso, o fascismo vê os estrangeiros como inimigos pelo que a sua tendência para se internacionalizar é menor (Hough, 2004: 68).

Por fim, surgem os Grupos de Pressão Armados. Embora em número, estes grupos ainda sejam bastante minoritários, eles são caracterizados por adoptarem uma posição

²² Tal não é verdade para outros capítulos do livro onde o autor aborda ameaças à segurança humana.



política radical sobre assuntos de interesse singular,²³ isto é, centram as suas acções com base num único assunto político que pode ser tanto o direito à vida como o aborto, os direitos dos animais ou a política ambiental (Hough, 2004: 68).²⁴

(2) A Tipologia de Caroline Holmqvist

Como já vimos esta autora apresenta uma tipologia de ANEA baseada numa interpretação lata da definição de Petrasek. Assim, a autora considera a existência dos seguintes tipos de actores:²⁵ Grupos de oposição rebeldes (grupos com uma incompatibilidade declarada com o governo, geralmente a respeito do controlo do governo ou do controlo de parte do território); Milícias locais (baseadas em etnias, clã ou noutro sistema); Grupos de vigilantes; Senhores da Guerra; Grupos paramilitares e forças de defesa civis (quando estiverem claramente fora do controlo do Estado); e empresas privadas que fornecem serviços militares e de segurança (Empresas Militares Privadas) (Holmqvist, 2005: 45).

A autora considera que as categorias aqui apresentadas são fluidas, e o mesmo grupo pode ser classificado diferentemente de acordo com o passar do tempo. A fragmentação de grupos de rebeldes, hostilidades dentro das facções ou milícias, e os vários papéis desempenhados por vários senhores da guerra, complicam ainda mais o quebra-cabeças das definições. Os conflitos na Serra Leoa, Angola e mais recentemente, no Iraque, ilustram até que ponto as relações de segurança quer durante, quer depois, do conflito, são moldadas por uma multiplicidade de actores não estatais armados (incluindo o sector privado). Por outro lado, a contratação de empresas privadas de segurança por outras entidades não estatais, como, por exemplo, grupos rebeldes na Colômbia, acrescenta um nível de complexidade adicional no panorama dos ANEA (Holmqvist, 2005: 45).

(3) As Tipologias de Troy Thomas, Stephen Kiser e William Casebeer

No seu livro “*Warlords Rising: Confronting Violent Non-State Actors*”²⁶, estes autores fazem um estudo dos ANEV baseada na análise de sistemas. Considerando estes grupos

²³ “Single issue groups”, no original.

²⁴ É possível consultar um resumo desta tipologia de actores, de acordo com Peter Hough, na tabela 3. Ver Apêndice 2 - tabela 3.

²⁵ A autora ressalva que os tipos de ANEA, não se limitam somente àqueles que enuncia. Para consultar um resumo da tipologia de ANEA da autora consultar a tabela 2. Ver Apêndice 2 - tabela 2.

²⁶ Este livro é essencialmente baseado nos estudos “Violent Systems: Defeating Terrorists, Insurgents, and Other Non-State Adversaries” (Thomas e Casebeer, 2004), que se encontra disponível em linha em <<http://handle.dtic.mil/100.2/ADA435091>>, e “Modeling Violent Non-State Actors: A Summary of Concepts and Methods” (Thomas, Casebeer e Bartolomei, 2004), disponível em linha em <<http://www.usafa.af.mil/df/iita/Documents/VNSA%20Final.pdf>>.



como um sistema aberto os autores analisam o sistema de acordo com as características comuns a todos os sistemas: 1) Importação de energia e informações; 2) *Through-put* (conversão de energia); 3) Exportação de produtos para o ambiente; 4) Padrão cíclico de actividades; 5) Entropia negativa, ou reservas; 6) Realimentação (aprendizagem) (Thomas, Kiser e Casebeer: 2005: 95).

Dão também particular ênfase aos subsistemas que compõem o sistema: Os subsistemas considerados são: apoio, manutenção, conversão e cognitivo. Outros conceitos a ter em conta são também o de entropia positiva, que pode ser encarado de uma forma simplista como desordem, e negativa, que da mesma forma simplista pode ser encarado como ordem ou reservas (Thomas, Kiser e Casebeer: 2005: 92-99).

Referindo que, através da análise efectuada, é possível considerar muitas topologias, os autores apresentam duas, uma geral e outra mais específica. Salientam também que a abordagem na óptica dos sistemas abertos proporciona um modelo pelo qual se pode identificar várias espécies de ANEV baseados geralmente em estratégias pilotadas pela identidade e funções semelhantes, que proporcionam regras expeditas para determinar propriedades chave, como entropia negativa e congruência, desses grupos. Isto ocorre porque, à medida que se analisa as funções de determinados ANEV descobrem-se padrões de actividade altamente específicos, que são característicos de grupos particulares (Thomas, Kiser e Casebeer: 2005: 122).

(a) Tipologia Geral

Em termos desta tipologia podemos considerar os ANEV como tendo uma agenda, ou programa, transcendental ou transaccional. Isto vai ter implicações em todas as funções do grupo e da sua cultura. Os grupos transcendentais constroem a coesão da organização à volta de um sistema de valores com ênfase na ideologia, religião, sobrenatural ou algum tipo de código moral existencial. Os ANEV transcendentais incutem um sistema de valores que encoraja os seus membros a abraçarem uma realidade subjectiva. Este processo é bastante lento, contudo uma vez realizado proporciona robustez que permite manter a lealdade dos membros perante tempos difíceis e probabilidades adversas. É ideal para sustentar os papéis comportamentais. É por esta razão que os ANEV mais violentos e sem restrições são de natureza transcendental. Se as suas acções são baseadas no divino, as preocupações com as baixas probabilidades de sucesso, quebra de leis e até a possibilidade de morte são minimizadas. De facto a própria rejeição destas restrições normais ao comportamento pode constituir um dever sagrado (Thomas, Kiser e Casebeer: 2005: 122).



Por outro lado os ANEV transaccionais operam por razões mais terrenas. Tipicamente estes actores existem com o objectivo de “fazer” dinheiro, aquisição de recursos ou expandir a base de poder. Os ANEV puramente transaccionais têm sistemas de valores que encorajam comportamentos de maximização das “estruturas de produção”²⁷ dentro das fronteiras da organização. Uma organização baseada em valores transaccionais pode ser construída rapidamente. Contudo, restringindo a capacidade da organização de adquirir recursos e fornecer recompensas tangíveis, facilmente se causa um impacto sensível na sua actividade. Como resultado, é normalmente necessário disciplina para gerir os comportamentos de maximização das “estruturas de produção.” Essencialmente, as probabilidades de deserção são altas se o lucro, ou o poder, está disponível noutro lado dentro de um risco aceitável (Thomas, Kiser e Casebeer: 2005: 122).

Os ANEV mais eficazes combinam aproximações transaccionais e transcendentais para adquirirem entropia negativa (esta pode ser encarada como “aumento de organização” ou armazenamento de recursos; corresponde à materialização da congruência da organização). Para além disso, podem apelar a um número maior de partes interessadas o que incrementa a velocidade de crescimento e a aquisição de recursos. Na verdade, a maioria dos ANEV são híbridos, combinando os dois tipos de aproximações estratégias e aspectos funcionais de múltiplos tipos de grupos para produzirem entropia negativa (Thomas, Kiser e Casebeer: 2005: 122-123).

(b) Tipologia Específica

No que diz respeito à tipologia específica, os autores consideram a existência dos seguintes tipos de autores: Senhores da Guerra, Organizações Criminosas Transnacionais, Movimentos Religiosos Militantes; Militantes Étnico-políticos; e, por fim, Eco-Guerreiros²⁸/Grupos Milenaristas/Outros ANEV. Esta tipologia é baseada nas semelhanças organizacionais e a nível dos subsistemas. Para além destes os autores consideraram também, em trabalhos anteriores, outros como cidades-Estado, grupos com ideologias políticas²⁹, Empresas Militares Privadas e as Empresas Multinacionais (Thomas e Casebeer, 2004: 4). Destas, julgamos que as empresas militares privadas “merecem” ser integradas no grupo anterior devido ao perigo que podem constituir para o Estado devido à perda do monopólio do uso da força.

²⁷ “Utilities”, no original.

²⁸ “Eco-warriors”, no original.

²⁹ “Ideological political parties”, no original. Considerou-se que “parties” deveria ser traduzido como grupos e não como partidos pois, à partida, todos os partidos políticos têm uma ideologia subjacente.



c. Tipologia adoptada

Julgamos que a tipologia a ser adoptada deverá ser a de Thomas, Kiser e Casebeer. A sua metodologia de análise, baseada na análise de sistemas³⁰, é baseada em critérios científicos sólidos.³¹ Para além disso, este método de análise traz mais-valias conceptuais pelas múltiplas vertentes de análise que se podem empreender. Estas múltiplas vertentes resultam da abordagem sistémica podendo ser mais bem compreendidas através da análise do Apêndice 3 – Análise de Sistemas dos Actores Não Estatais Violentos, no entanto, iremos referir algumas que nos parecem mais importantes.

Com base nesta abordagem o foco no terrorismo torna-se diluído, este facto é também reconhecido por Becker, que no contexto deste estudo, afirma existirem outras ameaças talvez mais significativas e que são ofuscadas por essa centralização no terrorismo (2007: 118). Os próprios autores referem que não consideram os grupos terroristas propositadamente. O termo terrorismo refere-se a uma “maneira de fazer a guerra e tática”³² e tem valor limitado (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 123).

Um dos argumentos principais que resulta da análise dos autores é o facto de a identidade moldar o conflito mas não ser a sua causa (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 134). Isto é, factores associados à diferença de identidade, “quem eu sou”, quando tomados isoladamente acabam por desempenhar um grande papel no conflito, excepto no seu desencadear. Isto acontece, quer com factores étnicos, quer culturais, religiosos ou económicos. Os autores colocam assim em causa a tese de Huntington do choque das civilizações (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 68). Este factor, referido como clivagens identitárias, pode ser explorado por “empreendedores identitários”³³ para fomentar o conflito para interesse próprio (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 63).

Também Becker recomenda o uso deste modelo para o ensino (2007: 118). Pelas razões já expressas anteriormente, julgamos que a tipologia deve ser expandida para incluir as empresas militares privadas. Esta tipologia é desenvolvida em detalhe no Apêndice 4 – A Tipologia de Actores Não Estatais Armados Adoptada.

³⁰ Esta metodologia foi desenvolvida por Ludwig von Bertalanffy, na década de 1940, e já foi entretanto aplicada com sucesso às ciências sociais, substituindo a abordagem estrutural mais limitada (Thomas, Casebeer e Bartolomei, 2004: 2).

³¹ Esta abordagem já deu origem a um estudo dedicado ao planeamento de operações contra ANEA baseadas em efeitos (Thomas e Casebeer, 2005, 21-47). Usando a matriz de Thomas, Kiser, e Casebeer, Boussalis et al, formalizaram a teoria num modelo matemático, utilizando equações diferenciais, que foram posteriormente aplicadas a dois casos de estudo, a ETA e as FARC (Boussalis et al, 2005).

³² “Form of warfare and tactic”, no original.

³³ “Identity entrepreneurs”, no original.



4. A formulação estratégica do Estado

Neste âmbito é de realçar que os ANEA que não têm uma agenda política declarada, raramente são considerados como ameaças pelos Estados nas suas estratégias de segurança. Neste caso o carácter transnacional da ameaça parece ser importante para a sua inclusão. Quando a ameaça é exclusivamente interna parece ser relegada para outros documentos do âmbito da segurança interna.

a. A Estratégia de Segurança da União Europeia

O documento que corporiza a Estratégia de Segurança Europeia (ESE), documento Solana, surge no âmbito do desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Também da evolução da PESC surgiu a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). Assim, para analisar a estratégia de segurança da UE é necessário ter em conta o processo de evolução e maturação da PESC.

(1) A evolução da Política Externa e de Segurança Comum

O nascimento da PESC ocorre em parte como resposta à tragédia da Bósnia. Com a primeira confrontação militar na Eslovénia em Julho de 1991 (Haine, 2004: 40). Algumas das dificuldades de evolução da PESC emergiam do facto de, depois do fim da Guerra Fria, os Estados membros da UE terem ainda pontos de vista muito diferentes, às vezes opostos, e visões diferentes de “defesa.” Para alguns deles, os denominados “Atlanticistas”, liderados pela Inglaterra, a defesa era um assunto exclusivo da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): Pelo contrário, para alguns outros países da UE tinha também de incluir um componente de defesa: Ainda dentro desta frente “Europeísta”, tradicionalmente liderada pela França, podiam ser identificadas diferenças sobre o grau de autonomia em relação à OTAN que este componente podia ter (Missiroli, 2004: 55).³⁴

Com a aprovação do Tratado Reformador, Tratado de Lisboa, foram recapitulados quase todas as disposições, em matéria da PESD, que estavam inscritas no malogrado Tratado Constitucional.³⁵ De acordo com este novo tratado haverá uma fusão da função de

³⁴ Para um resumo da evolução da PESD, de uma forma genérica, consultar a tabela 4. Ver Apêndice 2 - tabela 4.

³⁵ As tarefas de Petersberg, introduzidas pelo tratado de Amesterdão e posteriormente expandidas no HG2010, sofrem também uma nova extensão. Assim, de acordo com o artigo 28 B do Tratado de Lisboa, elas passam a incluir as seguintes: “operações conjuntas de desarmamento, tarefas humanitárias e de salvamento, tarefas de aconselhamento e de assistência militar, tarefas de prevenção de conflitos e de manutenção de paz, tarefas de forças de combate em gestão de crises, incluindo o restabelecimento da paz e a estabilização



Alto Representante para a PESC com a de Comissário Europeu para as Relações Externas. O novo cargo será designado de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e o seu detentor será, por inerência de funções, vice-presidente da Comissão Europeia. Contudo a política externa da UE continuará a ser intergovernamental e, excepto nalgumas situações, sujeita a unanimidade no Conselho Europeu e no Conselho de Ministros (WEU, 2008: 20). Também a designação da PESD será abandonada a favor de Política Comum de Segurança e Defesa³⁶ (PCSD). Actualmente o conjunto das capacidades e estruturas da PESD divide-se em três componentes: a gestão militar das crises, a gestão civil das crises e a prevenção dos conflitos (União Europeia, 2007c).

(2) O documento Solana

Na análise da ESE verificamos que as cinco ameaças principais identificadas são: o terrorismo; a proliferação de Armas de Destruição Maciça (ADM); os conflitos regionais; o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. São três, os objectivos estratégicos a atingir pela UE, para defender a sua segurança e promover os seus valores: enfrentar as ameaças, empenho activo em responder às ameaças; criar segurança na vizinhança da UE, promovendo a boa governação e a resolução de conflitos; e uma ordem internacional baseada num multilateralismo efectivo, onde impere a primazia do direito internacional e dando relevância às organizações internacionais, à relação transatlântica, e outras parcerias chave (Solana, 2003: 5-16).

Embora a linguagem do documento pareça semelhante à estratégia norte americana ela é de facto plena de nuances. Primeiro, a Europa está em paz, não em guerra. Segundo, se as ameaças à segurança são semelhantes, a sua gestão não é. Na visão da União, a abordagem a estas ameaças não pode ser limitada ao uso da força militar: Embora não exclua o recurso à força, a União pretende tomar uma aproximação mais abrangente, combinando aspectos políticos, económicos, civis e militares. Com respeito ao terrorismo, a única solução efectiva será global. Relativamente à proliferação de ADM, fortalecer os regulamentos e regimes internacionais e condicionamento progressivo permanecem o melhor caminho

pós-conflito.” Todas estas tarefas podem contribuir para o combate ao terrorismo, incluindo o apoio a países terceiros no combate ao terrorismo no seu território (Quille, 2008: 5).

³⁶ Nalgumas referências esta nova designação é traduzida por Política de Segurança e Defesa Comum (PSDC). Ainda se desconhece qual a versão oficial da tradução.

para a não proliferação. Sem excluir o uso de força, a UE claramente rejeita uma estratégia de ataque preventivo. Por último, enquanto a UE reconhece que os Estados falhados, ou a falhar, e não os Estados párias, são uma fonte importante de instabilidade, defende a extensão de uma boa governança em detrimento da mudança de regime (Haine, 2004: 50).

O conceito de “multilateralismo efectivo”, captura a essência da cultura de segurança da UE baseada no direito. A Estratégia de Segurança europeia enfatiza que a estrutura fundamental para as relações internacionais é a Carta das Nações Unidas. Fortalecer as Nações Unidas, equipando-as para cumprir as suas responsabilidades e para agir com eficácia, é uma prioridade europeia. A União reafirma que, enquanto questão de princípio, o Conselho de Segurança de ONU deve permanecer o foro pelo qual se legitima o uso de força. Mas reconhece também que as regras necessitam de ser aplicadas e portanto o “elemento da efectividade” implica que, em situações de emergência, acções imediatas não são sempre compatíveis com as formalidades do direito internacional (Haine, 2004: 52)

A ESE é implementada através de vários documentos estratégicos, tais como: a Estratégia de UE contra a proliferação de ADM, Estratégia Antiterrorista, etc.; a elaboração de parcerias estratégicas globais, tais como as estabelecidas com a Rússia (1999/2004), Índia (2004) e a China (2003); a Estratégia da UE para a África e a Política Europeia de Vizinhança (PEV) (EWG 1, 2006: 2).

(3) A estratégia de combate ao terrorismo

A Estratégia Antiterrorista da União Europeia foi adoptada em 30 de Novembro de 2005, sob a presidência britânica. Esta estratégia assenta sobre quatro vertentes, quatro contributos e quatro elementos cruciais. É um autêntico «4+4+4». O compromisso estratégico da UE é combater o terrorismo em todo o mundo, no pleno respeito pelos direitos humanos e tornar a Europa mais segura, para que os seus cidadãos possam viver num espaço de liberdade, segurança e justiça (Tomé, 2006: 24-25).

Em relação às quatro vertentes de trabalho elas são a Prevenção, a Protecção, a Perseguição e a Reacção (União Europeia, 2007: 1-5). Os quatro grandes contributos, são os seguintes: reforço das capacidades nacionais dos Estados membros, facilitação da cooperação europeia, desenvolvimento de capacidades colectivas e promoção de parcerias internacionais. Na vertente da cooperação internacional, a luta contra o terrorismo desempenha um papel significativo e cada vez maior no âmbito da política externa e de segurança comum da UE, bem como nas suas relações internacionais (União Europeia, 2007b: 5).

Para completar a tríade dos “4+4+4” faltam-nos apenas os designados quatro elementos, ou linhas de acção, cruciais da Estratégia Antiterrorista da UE. Eles são: os Estados membros da UE; a aposta na cooperação prática ao nível europeu; o fortalecimento da cooperação entre a UE e os parceiros externos; uma abordagem abrangente e transversal que cubra uma grande multiplicidade de instrumentos e acções, desde a diplomacia, serviços de informações, novos mecanismos legislativos e financeiros, ajuda ao desenvolvimento, promoção da democracia e direitos humanos, etc. (Tomé, 2006: 30-31).

Para além da estratégia de combate ao terrorismo a UE possui uma Estratégia de Combate à Radicalização e ao Recrutamento para o Terrorismo.

(4) A estratégia de combate à proliferação de Armas de Destruição Maciça

Em 2003, em Tessalónica, o Conselho Europeu adoptou uma declaração sobre a Não Proliferação de ADM. Posteriormente foi elaborada uma estratégia para a UE, com vista a abordar a ameaça de proliferação e continuar a desenvolver e implementar o Plano de Acção³⁷, adoptado em Junho de 2003, pelo Conselho Europeu, como um assunto prioritário (European Union, 2003a: 1).

No documento onde é exposta a estratégia de combate à proliferação de Armas de Destruição Maciça, afirma-se que a não proliferação, o desarmamento e o controlo das armas podem dar uma contribuição essencial na luta global contra terrorismo reduzindo o risco de actores não estatais conseguirem acesso a armas de destruição maciça, materiais radioactivos, e meios de lançamento. Os princípios gerais desta estratégia são o envolvimento preventivo, âmbito global e cobertura pelos vários pilares da UE, multilateralismo efectivo, apoio às agências internacionais de verificação e as criadas pelos tratados, cooperação com parceiros chave e terceiros Estados, dar ênfase à não proliferação no âmbito global das relações da UE e prevenir o uso de ADM por grupos terroristas (European Union, 2003a: 5-13) e (European Union, 2003b: 1-3).

(5) A Política Europeia de Vizinhança

A finalidade da PEV, da UE é promover um espaço de estabilidade, prosperidade e vizinhança amigável que envolva os países vizinhos a Leste e a Sul da Europa. A PEV funciona com base em planos de acção bilaterais que identificam prioridades para acção.

³⁷ Este plano de acção encontra-se descrito no documento: “Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction.” Este documento encontra-se disponível em linha em: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/76328.pdf>.

Os planos de acção são acordados conjuntamente com cada parceiro e sintonizados para as necessidades e as capacidades específicas desse parceiro (Parlamento Europeu, 2005). O Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP), ficou operacional em 2007, e substituiu o instrumento de cooperação que financiava a ajuda aos países do Sul do Mediterrâneo (MEDA) e o Programa de Assistência Técnica à Comunidade de Estados Independentes (TACIS). É um instrumento especificamente concebido para apoiar a PEV (União Europeia, 2006: L 310/1-L 310/3).

(6) Gestão civil das crises e a Prevenção de Conflitos

A finalidade da gestão civil das crises é garantir a segurança e a estabilidade. Visando fornecer um valor acrescentado, a UE estabeleceu, até 2003, quatro instrumentos interdependentes principais (União Europeia, 2007c). Estes instrumentos são 1) assistência financeira excepcional; 2) instrumentos financeiros de longo prazo; 3) Mecanismo de Reacção Rápida; e 4) Mecanismo de Protecção Civil (Perret, 2006: 3).

Dentro da necessidade de reforçar a capacidade civil-militar foi declarada a intenção de criar um Quartel-general Europeu, para a condução de missões civis-militares, com base na Célula Civil-militar e no Centro de Operações (European Union, 2006b: 3). No campo de acção da prevenção de conflitos a Comissão Europeia desempenha um papel preponderante. Esta actuação é centrada na melhoria da coerência e da eficácia de todas as acções da UE (União Europeia, 2007c).

(7) Ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento

A ajuda humanitária, no âmbito da UE, é prestada pela Ajuda Humanitária da Comissão Europeia (ECHO) (Barnier, 2006: 33). O Directório Geral para a Ajuda Humanitária (DG ECHO) é o serviço responsável pela implementação da ajuda humanitária da Comissão Europeia. O seu mandato, definido por regulamento do Conselho, de 20 de Junho de 1996, atribui-lhe a tarefa de fornecer a resposta a crises humanitárias. Concretamente, o seu papel primário é salvar e preservar a vida quer em situações de emergência súbita ou de longo prazo (European Union, 2007a: 3).

A ajuda ao desenvolvimento está a cargo da *EuropeAid*. Este é um Directório Geral da Comissão Europeia que é responsável pela implementação dos programas e projectos de ajuda externa ao redor do globo. É um objectivo da *EuropeAid* que a ajuda que presta contribua para os objectivos de desenvolvimento da UE e dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDG) da ONU (European Commission, 2008).



b. A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América

A última versão da Estratégia de Segurança Nacional, dos EUA, data de 2006. Contudo, segundo Tomé, este documento pode ser mais bem entendido como um “relatório de situação” do que propriamente um documento para substituir o anterior (Tomé, 2008: 5-6). Assim, iremos começar por analisar a estratégia americana de 2002 e prosseguir para a de 2006 ressaltando eventuais diferenças.

(1) Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América de 2002

O documento, elaborado pelo *National Security Council* (NSC), contém nove capítulos e é assinado pelo próprio presidente que, logo na introdução, enuncia as principais preocupações e linhas de acção: o terrorismo constitui o principal inimigo; a resposta deve utilizar todos os meios ao alcance do Estado; os EUA usarão a oportunidade do momento de paz internacional para alargar os benefícios da liberdade através do globo; e, no processo de construir um equilíbrio de poder favorável à liberdade, todas as nações têm importantes responsabilidades (Santos, 2003: 146-147).

Ao longo do documento estratégico são identificadas as principais ameaças. Entre estas contam-se os Estados em processo de falhanço, o terrorismo, a proliferação de ADM, os conflitos regionais e os Estados párias. Quanto aos Estados em processo de falhanço, isto é declarado, logo no primeiro capítulo, onde se afirma que os EUA têm mais a temer destes Estados do que de Estados conquistadores (White House, 2002a: 1). Em relação ao terrorismo é afirmado que nenhuma causa justifica o uso do terror. A prioridade dos EUA será perturbar e destruir as organizações terroristas de alcance global. Na prossecução destes objectivos os EUA não hesitarão em actuar sozinhos. Irão também convencer ou compelir Estados a aceitar as suas responsabilidades de soberania negando futuros patrocínios, apoio ou santuário aos terroristas. As coligações de vontade³⁸ e os acordos de segurança cooperativa serão determinantes (White House, 2002a: 5-7).

A proliferação é encarada como um dos maiores perigos para a liberdade. Segundo o presidente Bush: “o mais grave perigo para a liberdade reside no cruzamento do radicalismo com a tecnologia.”³⁹ Para este perigo de proliferação concorrem os terroristas e os Estados párias. Estes Estados são definidos como: maltratando o seu próprio povo; mostrarem desprezo pelas leis internacionais; estarem determinados em adquirir armas de destruição maciça; patrocinares o terrorismo; e rejeitarem valores humanos básicos e

³⁸ “Coalition of the willing”, no original.

³⁹ Tradução livre do texto original.



odiarem os EUA e todo o que os EUA representam (White House, 2002a: 14). É a propósito quer do terrorismo, quer destes Estados, que os EUA enunciam a sua doutrina de actuação preemptiva, devido às capacidades e objectivos dos adversários actuais. Contudo, devido à assunção, no documento, de que os EUA podem actuar preemptivamente, mesmo quando a incerteza sobre a intenção de ataque do adversário persiste, esta constitui-se como a possibilidade de efectuar um “ataque preemptivo no âmbito da prevenção” (Tomé, 2004; 2006). O general Loureiro dos Santos afirma também que tal configura o fim da distinção entre prevenção e preempção sendo o termo preempção usado indiscriminadamente, independentemente do período de antecipação ao ataque do adversário (Santos, 2003: 151).

A Estratégia Nacional de Segurança de 2002 constituiu-se como um documento bastante controverso. Segundo Loureiro dos Santos, os EUA assumiram que são a única potência mundial, pretendem manter-se nesta qualidade e, se possível, “aumentar o diferencial de poder que os separam dos outros actores estratégicos” (Santos, 2003: 151). Os EUA consideram a constituição e as leis americanas como única fonte de legitimidade das suas actividades. A América “sempre que o julgar do seu interesse, apoia-se no direito internacional, mas denuncia as convenções que assinou, se pensarem que lhe não são convenientes” (Santos, 2003: 152). Estes factores já apontados, e outros, “remetem os restantes Estados (...) para uma soberania limitada” (Santos, 2003: 153).

Segundo esta nova estratégia, a construção da nova ordem mundial deve ser um acto de força dos Estados Unidos. “A principal ameaça que os Estados Unidos enfrentariam seria a sua própria passividade e a recusa em usar a força sempre que necessária à formatação da ordem mundial” (Bianchi, 2003: 108). De acordo com o discurso de alguns membros da equipa de Bush, somente a hegemonia norte-americana constituía a única defesa contra a ruptura da paz e da ordem internacional. O objectivo da política externa norte-americana, deveria ser preservar essa hegemonia tanto quanto possível. Para atingir esse objectivo, os EUA necessitariam de uma política externa baseada na supremacia militar e na confiança moral (Kristol e Kagan, 1996: 23).

Segundo Bianchi, os acontecimentos do onze de Setembro forneceram o álibi para retomar uma política militar e económica de hegemonia (2003: 108). Este documento demonstrou a radicalização da estratégia do novo governo. Nele é anunciada a presença dos seus novos inimigos, os terroristas. Estes são definidos de uma forma muito vaga de maneira que nesse conceito podem ser incluídos todos os que se opõem aos interesses



norte-americanos. O documento dá novos contornos ao multilateralismo *American style*, “colocando o foco na cooperação entre as grandes potências, a nova política de segurança norte-americana afirma a vontade de construir uma nova ordem mundial na qual todas as demais potências se encontrem directamente subordinadas ao poderio norte-americano” (Bianchi, 2003: 110-111).

Colin Powell veio mais tarde referir que houve um exagero muito grande em relação à centralidade da preempção na estratégia americana. Ele esclareceu que o âmbito da preempção se aplicava a ameaças indetectáveis que venham de actores não estatais como os grupos terroristas (Powell citado por Tomé, 2004: 211).

(2) Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América de 2006

Embora a responsabilidade de emitir a Estratégia de Segurança Nacional seja anual (Weinstein, 2006), só em 2006 voltou a ser publicado um novo documento. O documento começa por anunciar que os EUA se encontram em guerra. Posteriormente, em cada um dos nove capítulos iniciais é apresentada uma súmula dos pontos principais do documento, seguidos de um sumário do que foi realizado nesse âmbito e posteriormente uma apresentação do caminho a seguir. O último capítulo refere alguns novos desafios decorrentes da globalização.

Segundo Luís Tomé, este novo documento visou retirar ao antigo alguns elementos polémicos e amortecer grande parte do desgaste político sofrido devido à guerra do Iraque. É a procura de um consenso, que pretende demonstrar que as linhas de acção estão correctas mas que ainda falta fazer mais, ao mesmo tempo que pretende justificar algumas das opções tomadas entretanto (2008, 5-5). Na verdade verifica-se que o lugar do princípio da preempção, no âmbito da prevenção, se mantém inalterado. A possibilidade de actuação unilateral também se mantém (White House, 2006a: 23-37).

Algumas das novidades deste documento são o surgimento de uma agenda para a reforma das Nações Unidas, a diplomacia transformacional, o aparecimento da referência à estabilização e reconstrução, no âmbito da resposta à conflitualidade regional, o desenvolvimento de um corpo de reserva civil para fazer face a tarefas de reconstrução e socorro⁴⁰ (White House, 2006a: 33).

De acordo com Raposo, o documento de 2002 era marcado pela ideologia

⁴⁰ A procura de uma ajuda internacional mais eficiente, leva também à criação do cargo de *Director of Foreign Assistance* (DFA) no Departamento de Estado, e que será concorrentemente *Administrador da US Agency for International Development* (USAID) (White House, 2006: 33).

neoconservadora enquanto o de 2006 já contém a marca do realismo liberal impresso por Condolezza Rice. Este realismo americano caracteriza-se por uma predisposição céptica, em oposição ao optimismo dos neoconservadores, embora recusem a inevitabilidade do conflito entre poderes, em oposição aos realistas clássicos. Assim, defendem a criação de uma ordem internacional, com a participação de instituições e organizações multilaterais, no sentido de institucionalizar as relações entre Estados, sobretudo entre as democracias liberais. “Um realista americano como Rice não se resigna à anarquia do sistema internacional; procura a ordem de uma sociedade de Estados liberais” (Raposo, 2006: 3-4).

(3) Estratégia de Combate às ADM dos EUA

A estratégia de combate às ADM foi lançada em Dezembro de 2002, três meses depois da Estratégia de Segurança. Esta estratégia assenta em três pilares principais: contra-proliferação; não-proliferação e gestão de consequências de ADM.

No âmbito da contra-proliferação consideram-se as medidas de interdição, dissuasão, defesa e mitigação. Relativamente à não-proliferação as medidas a considerar enquadram-se na diplomacia activa, regimes multilaterais, não-proliferação e cooperação para a redução da ameaça, e sanções no âmbito da não-proliferação. Quanto à gestão das consequências da utilização de ADM, ela é entendida no âmbito da defesa do território⁴¹ e, como o nome indica, tem a ver com a preparação para, e a coordenação da resposta e gestão das consequências em caso de, um ataque com ADM. Estes pilares são posteriormente integrados através de várias outras funções (White House, 2002b: 2-6).

(4) Estratégia Antiterrorista dos Estados Unidos da América

A mais recente estratégia antiterrorista dos EUA data de 2006 e corresponde a uma actualização da estratégia emitida em 2003. Esta nova estratégia assenta numa abordagem de longo prazo e de quatro prioridades de acção para o curto prazo. Conta também com a institucionalização da estratégia para obter sucesso no longo prazo.

Este documento começa por reafirmar que a América está em guerra. Caracteriza o inimigo terrorista como sendo uma rede transnacional, que usa uma ideologia radical com o objectivo subverter o regime civil e substituir a liberdade pelo conflito e intolerância. Contudo, tem o cuidado de afirmar que esta é uma guerra de ideias e de que o Islão tem sido corrompido para servir os propósitos dos terroristas. Apresenta uma visão dual da estratégia para a guerra ao terror: a derrota de extremismo violento como uma ameaça para

⁴¹ “Homeland defense”, no original.



o estilo de vida americano, como uma sociedade livre e aberta; e a criação de um ambiente global inóspito para os extremistas violentos e para todos os que os apoiam.

A estratégia terá um objectivo de longo prazo, o avanço da democracia efectiva, objectivos de curto prazo e uma vertente de institucionalização da estratégia da luta contra o terrorismo (White House, 2006b: 1-21).

(5) Capacidade Civil de Resposta a Crises

Face aos problemas sentidos no Iraque, foi considerado necessário encontrar um processo robusto de planeamento de emergência; uma maior focalização nas operações de estabilização e a criação de uma capacidade civil permanente para servir como uma contra-parte credível das capacidades militares. Foi assim criado o gabinete do *Coordinator for Reconstruction and Stabilization* (CRS) (Stewart, 2006: 3).

Esta agência, criada na dependência do Departamento de Estado, tem a tarefa de desenvolver uma capacidade civil adequada para ser empregue rapidamente em países em crise. A integração desta na comunidade interagências foi formalizada em 7 de Dezembro de 2005, aquando da emissão da *National Security Presidential Decision Directive – 44* (NSPD-44): “*Management of Interagency Efforts Concerning Reconstruction and Stabilization*” (Stewart, 2006: 3).

(6) Ajuda Humanitária e Ajuda ao Desenvolvimento

Ao contrário da UE, no caso americano, quer a ajuda humanitária, a ajuda económica e a ajuda ao desenvolvimento são prestadas pela mesma agência, neste caso a *United States Agency for International Development* (USAID). Esta é uma agência independente que exerce a sua actividade em apoio dos objectivos de política externa dos EUA.

Em 2003, a USAID estabeleceu o Escritório para o Gestão e Redução de Conflitos (*Office of Conflict Management and Mitigation — CMM*), com o objectivo de identificar melhor as causas de instabilidades, conflitos e extremismos, e para elaborar programas que pudessem atenuar tais causas. A USAID estabeleceu, em 2005, o Gabinete para os Assuntos Militares, *Office of Military Affairs* (OMA). Este tem como objectivos “servir de ponto focal às interacções entre USAID e o Departamento de Defesa, melhorar a capacidade de trabalho interagências e ajudar a desenvolver as posições da USAID em relação às questões de segurança nacional.” O Gabinete integra especialistas de área, ex-oficiais das forças armadas e oficiais dos serviços diplomáticos (Baltazar e Kvitashvili, 2007: 38).⁴²

⁴² Para uma comparação das estratégias da UE e EUA em termos de medidas no âmbito dos instrumentos do poder consultar a tabela 5. Ver Apêndice 2 – tabela 5.



c. A Utilidade da Força

Como vimos ambas as estratégias, europeia e norte-americana, contemplam o uso da força. Consequentemente é de toda a relevância considerar qual o papel da utilização da força no combate a estes actores.

Primeiro que tudo importa salientar que o uso da força tem de estar emoldurado numa série de condições para que a utilização da violência possa ser entendida, no quadro social actual, como politicamente legítima. Para Proença Garcia, citando Loup Francart, estas condições inserem-se num trio de enquadramentos, a saber: a Legal, conferida pelo Direito Internacional e pela legislação nacional aplicável; a Institucional, que fornece a legitimidade da utilização da força militar – se a força for aplicada fora do contexto de defesa dos interesses vitais nacionais tem de estar dotada de regras de empenhamento que englobam o emprego da força, adequação de comportamento e a utilização das armas; e a Ética, fundada no respeito pelos Direitos Fundamentais do Homem (Garcia, 2008).

O campo de actuação das forças armadas insere-se também em dois grandes domínios: o físico e material, e o psicológico e imaterial. As formas de actuação são a psicológica, incidindo sobre actores e espectadores, apoio, contenção e conflito (Garcia citando Francart, 2008).

Para Rupert Smith o paradigma actual de guerras pode ser denominado de “guerra entre as pessoas”⁴³ (2006: 3). Este paradigma está em consonância com a preponderância que os ANEA têm assumido e com o tipo de conflitualidade que praticam – o conflito assimétrico. Este novo paradigma tem seis tendências principais: 1) os fins pelos quais se luta estão a mudar dos objectivos militares tradicionais, que decidiam o resultado político, para objectivos que estabelecem condições para que os resultados possam ser decididos; 2) as lutas travam-se entre as pessoas não no campo de batalha; 3) os conflitos tendem a ser prolongados, mesmo intermináveis; 4) luta-se preservando a força ao invés de arriscar tudo para conquistar o objectivo; 5) em cada ocasião são encontrados novos usos para armas e organizações antigas que são o produto da guerra industrial; 6) os contendores são essencialmente não estatais, abrangendo alguma forma de agregação multinacional contra uma parte, ou partes, não estatais (Smith, 2006: 269).

Para Rupert Smith, neste novo paradigma de guerra existem apenas quatro funções que as forças militares podem conseguir num determinado conflito: 1) Amortecer ou

⁴³ “War amongst the people”, no original.



melhorar⁴⁴ a situação, através de ajuda, construção de pontes e outras infra-estruturas, disponibilizar comunicações, treinar contingentes militares ou desempenhar missões de observação – esta função não envolve o uso da força; 2) conter, esta função requer algum uso da força uma vez que se espera que algo seja impedido de se espalhar ou de ultrapassar uma barreira, tipicamente trata-se de embargos comerciais ou estabelecimento de zonas de exclusão; 3) deter ou coagir (dissuasão), envolve um uso maior da força uma vez que a força militar é projectada para ameaçar, ou levar a cabo uma ameaça, a uma dada parte para a forçar a seguir determinado curso de acção; 4) destruir, esta função envolve o uso da força uma vez que os militares atacam a força opositora para destruir as suas capacidades de forma a impedir que alcancem determinado objectivo político (Smith, 2006: 320-321).

Estas quatro funções podem ser agrupadas em dois grupos através de uma distinção importante. As duas primeiras não requerem a fixação de objectivos políticos à partida, embora isto seja desejável, enquanto as duas subsequentes já o exigem uma vez que pressupõem a existência de uma estratégia que só poderá ser formulada se for conhecido qual o Estado final desejado (Smith, 2006: 321-322).

Relativamente à actuação dos ANEA, estes normalmente só enveredam pela confrontação militar convencional quando enfrentam adversários de igual capacidade. Na confrontação com forças tecnologicamente avançadas, ou em número superior, o seu *modus operandi* privilegiará a utilização de formas assimétricas de combate visando a consecução dos seus fins pela manobra de lassidão.

Como refere o General Rupert Smith, é a forma como o sucesso militar é atingido que dita se este sucesso pode ou não ser traduzido em vantagem política (2006: 216). Assim, a utilização da força tem de ser muitas vezes bastante limitada para o sucesso político não seja posto em causa pelo sucesso militar – como no caso da Argélia. Esta limitação do uso da força é muitas vezes frustrante para os militares e revela uma aparente desadequação do instrumento militar à chamada nova conflitualidade.

É muitas vezes a falta de objectivos políticos claros e a incompreensão das capacidades e limitações do instrumento militar, por parte dos políticos, que leva a que a força seja empregue em contextos em que a probabilidade de sucesso é muito reduzida. Segundo Rupert Smith, as forças armadas não são ferramentas, os seus sistemas de armas são as ferramentas, é a maneira como estes meios são utilizados e para que fins, que caracteriza as forças armadas e a sua relação com os seus chefes políticos (2006: 309).

⁴⁴ “Ameliorate”, no original.



Rupert Smith parece ressaltar que as forças armadas são essencialmente um instrumento para aplicação ou ameaça de aplicação da força. A sua concepção de operações de manutenção de paz é, por assim dizer, musculada (2006: 313). A imposição de muitas restrições ao uso da força não é desejável.

Assim, segundo Proença Garcia, numa linha que denomina como clausewitziana, pode-se considerar que a força que se manifesta através da coacção militar, é um dos instrumentos ao dispor da política, para ser utilizado em proveito dos interesses nacionais. A força é assim um instrumento útil que serve para:

- “Melhorar uma situação, com ajuda humanitária, enquanto o caos continua;
- Conter a situação através, por exemplo, do estabelecimento de um “cordão sanitário”, sanções, controlo de fronteiras, isolamento;
- Compelir comportamentos ou deter uma ou as partes em litígio;
- Desorganizar estruturas, como a neutralização de fontes de financiamento, de fluxos de material, de liberdade de circulação e a negação de santuários;
- Destruir forças ou impor uma situação” (Garcia, 2008).

Apesar de se considerar a utilização da força contra os ANEA, outras vias podem também ser seguidas, dependendo do contexto e dos objectivos a atingir. A via da confrontação pela força poderá nem sempre ser a mais adequada. Por outro lado, certos actores pela sua agenda e pelos valores que defendem, onde não existe lugar para a conciliação de interesse e só a destruição ou conversão do “Outro” é considerada a solução adequada e final, não deixam margem de manobra senão para a destruição dos seus membros mais radicais.

A actuação perante este tipo de actores terá de passar pela “*comprehensive approach*” isto é, uma abordagem abrangente, da qual a força é apenas um dos componentes que é empregue na prossecução do Estado final desejado. Como exemplo desta tendência podemos considerar a estratégia da Anaconda, concebida pelo General Petraeus, para combater as forças da *Al Qaeda* no Iraque, onde a força se materializa nos efeitos cinéticos e representa apenas um dos seis domínios considerados. Os restantes são: interações, não cinéticos, políticos, informações e operações de detidos.⁴⁵

⁴⁵ Os diapositivos que acompanharam o briefing do General Petraeus perante o Senado norte-americano e onde se encontra esquematizada a estratégia da Anaconda podem ser encontrados em: <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2008/April/Petraeus%20Charts%2004-08-08.pdf>>. Referência de 6 de Maio de 2008.



5. Análise Final

a. O enquadramento dos Actores Não Estatais Armados nas RI

A tipologia e o papel desempenhado por este tipo de actores a nível das RI encontram-se sub-teorizados. Na maioria dos textos consultados é-lhes concedida uma breve menção enquanto actores não estatais, sem um enquadramento formal, e posteriormente tecidas algumas considerações sobre a questão do terrorismo e do terrorismo transnacional. É o caso de Baylis e Smith, 2006, Kauppi e Viotti, 2006, Dougherty e Pfaltzgraff, 2003, etc. Esta sub-teorização é também confirmada, entre outros, por Adamson (2003: 6).

Peterson e Ward apresentaram, em 2007, uma comunicação onde tecem algumas considerações relativamente à inserção do terrorismo transnacional no âmbito da disciplina de RI. Iremos utilizar esta pesquisa como aproximação aos ANEA, já que não se encontra literatura a nível das RI explicitamente dedicada a este tipo de actores. Só no âmbito do terrorismo. Assim, referem que Waltz, no seu modelo neo-realista, despreza a relevância da interdependência e o impacto dos actores não estatais, uma vez que, a estes últimos, lhes falta os recursos para afectar as relações globais (Peterson e Ward, 2007: 3-4).

Já para Keohane e Nye, em 1971, no âmbito do liberalismo, as organizações e as interacções transnacionais definem as relações transnacionais. Um efeito particularmente relevante, por eles identificado, das relações transnacionais nas relações políticas entre os estados, é a presença de organizações transnacionais como actores autónomos, ou quase autónomos, na política mundial, que mantêm “políticas externas privadas”. Peterson e Ward consideram que os grupos terroristas transnacionais encaixam claramente nesta descrição. Keohane e Nye, refutam também a asserção do realismo de que as relações transnacionais não afectam as “*high politics*”, tais como a Guerra e Segurança, e afectam somente as “*low politics*” tais como as actividades e transacções económicas etc. Hoje em dia, este argumento está claramente provado com a emergência do terrorismo transnacional (Peterson e Ward, 2007: 4-5).

Contudo, em 1977, no seu livro *Power and Interdependence*, o foco nos actores transnacionais e na sua integração teórica desaparece. Apesar da emergência do modelo da “interdependência complexa”, enquanto alternativa ao realismo, o seu foco regressa ao estado. Com a emergência do institucionalismo neoliberal o foco volta-se para a questão das OI, instituições e regimes internacionais. Os actores não estatais desaparecem quase



por completo e o sistema interestatal é preponderante. Em última análise, quer o realismo, quer o liberalismo, parecem acabar onde começaram, com o estado como actor dominante (Peterson e Ward, 2007: 6-8).

Correntemente, o crescimento de uma literatura transnacional separada, dedicada mais explicitamente aos actores não estatais, tem sido insatisfatório. Concentrada essencialmente em organizações não governamentais tradicionais, tais como empresas multinacionais e organizações ambientais, deixam de fora o terrorismo transnacional. Para além disso, esta literatura muitas vezes não se enquadra nos paradigmas dominantes das RI (Peterson e Ward, 2007: 2). É possível identificar, neste tipo de literatura, dois problemas particulares que levam a que seja difícil a criação de um paradigma teórico coerente e interligado: o excessivo pluralismo terminológico, relativamente às designações dos actores, e problemas de compartimentação normativa e substantiva. Este facto deu origem ao crescimento de teoria e literatura aparentemente órfãs (Peterson e Ward, 2007: 15). Segundo Adamson, liberais e realistas têm dificuldade em contabilizar o uso da violência e da força por partes dos actores não estatais e o impacto que isto pode ter nos níveis de segurança e estabilidade do sistema internacional (2003: 9).

Pode afirmar-se que o texto de Peterson e Ward, procura antes de mais uma teoria onde se possa encaixar a conceptualização do terrorismo transnacional, mais do que propriamente conceptualizar sobre os grupos que utilizam o terror como arma e integrá-los no conjunto dos outros actores não estatais.

Mas o enquadramento dos ANEA em termos do terrorismo, intra-estatal, ou transnacional, trás mais problemas do que clareza conceptual. Para alguns destes actores a sua actuação está fora do âmbito das definições mais correntes de terrorismo, é o caso das OCT. Em relação a outros, cujo âmbito de actuação poderia ser encarado actividade terrorista, podemos enunciar alguns considerando que realçam este problema: O primeiro argumento é de que o terrorismo não tem uma definição clara. Segundo, Bogatyrenko, no século 19 o termo era usado no contexto de organizações políticas revolucionárias, tais como a Vontade Popular russa (*Narodnaya Volya*). Por volta dos de 1930 esta noção alargou-se para incluir as práticas de estados totalitários contra os seus próprios cidadãos e novamente, após a primeira Guerra Mundial para referir os “combatentes da liberdade”⁴⁶ que se opunham aos governos coloniais. Novamente, duas décadas depois da primeira Guerra Mundial, o significado do termo sofreu nova transformação e expandiu-se para

⁴⁶ “Freedom Fighter”, no original.



incluir não só violência nacionalista como étnica, mas também violência cometida por grupos extremistas como a Organização de Libertação da Palestina (OLP), ETA, etc. O pós Guerra Fria aumentou ainda os casos a que esta designação se refere através da inclusão de termos como o narco-terrorismo e “fenómenos de área cinzenta”⁴⁷, termo cunhado pelo criminologista francês Xavier Raufer, em 1991, referindo-se a comportamentos terroristas cometidos exclusivamente por motivações criminais (Bogatyrenko, 2007: 2-3).

Hoje em dia o terrorismo é muitas vezes agregado ao fenómeno da *insurgency* e os dois partilham atributos comuns (Byman citado por Bogatyrenko, 2007: 4). Desai e Eckstein também salientam que o terrorismo e a insurreição são frequentemente confundidos e apresentam argumentos contra tal ponto de vista. Eles argumentam que a insurreição tem raízes distintas, baseados no espírito das revoltas campestres, que tem ideologia e a organização de revoluções modernas e que seu *modus operandi* táctico é semelhante ao de um movimento de guerrilha moderna. Todavia, eles não definem quais os comportamentos que tornam o terrorismo qualitativamente distinto de insurreição (Desai e Eckstein, citados por Bogatyrenko, 2007: 5). Por exemplo, muitas actividades de actores não estatais que usam a violência têm tido por consequência a intimidação, intencional ou não, de populações civis. Muitos movimentos revolucionários e anarquistas, guerrilhas e grupos terroristas usam muitas vezes a violência para intimidar os seus oponentes na prossecução dos seus objectivos. A maioria de organizações terroristas, tal como as guerrilhas, movimentos de libertação e revoltas, têm actuado de forma predatória em mais do que uma ocasião. Porém, ainda não existe uma categorização sistemática ou consenso sobre quais as regras de categorização mais úteis (Bogatyrenko, 2007: 4-5).

Muitas das bases de dados, sobre atentados terroristas, como por exemplo a do *Memorial Institute for the Prevention of Terrorism* (MIPT), sofrem também desta falta de conceptualização e acabam por agregar sem distinção acções dispareas como lutas entre bandos criminosos, cartas-bomba, sequestro de reféns de longa duração ou desvio de aviões que colocaram imensas vidas em perigo. Assim, amontoam-se casos incomparáveis, agrupados com o rótulo de terrorismo, o que torna enviesadas as pesquisas baseadas nesses dados (Bogatyrenko, 2007: 7-8). Duas ocorrências em Portugal podem ilustrar esta problemática: a classificação de uma acção de protesto em relação à produção de espécies transgénicas, em que houve destruição de propriedade pública, como uma acção terrorista (Europol, 2008: 40), e a vandalização de um cemitério judeu em Setembro de 2007

⁴⁷ “Gray area phenomenon”, no original.



(Europol, 2008: 38).

Apesar, de muitos autores usarem a designação “novo terrorismo”, para supostamente distinguir uma realidade nova da antiga, alguns acabam posteriormente por usar uma perspectiva histórica nos seus estudos do terrorismo, o que de certa maneira implica que o terrorismo do passado e o actual fazem parte da mesma população de casos e que é possível extrair conclusões analíticas a partir de ambos (Bogatyrenko, 2007: 10).

Julgamos ser assim possível concluir que os ANEA não são enquadrados quer pela corrente neo-realista quer pela corrente neoliberal das RI e que a sua inclusão no fenómeno terrorista traz mais confusão que clareza conceptual. Aliás, julgamos que a única explicação para a sua inclusão no discurso científico, a nível das RI e não da “literatura órfã”, se deve ao discurso político utilizado na actualidade quer a nível interno e externo.

b. A importância dos Actores Não Estatais Armados

Como vimos a literatura científica de índole neoliberal praticamente ignora os ANEA, enquanto a realista considera que este tipo de actores é inconsequente. Algumas pesquisas têm analisado este tipo de actores e identificados os seus mecanismos de projecção de poder, bem como analogias entre os métodos dos movimentos anarquistas, no período do final do século 19 e princípio do século 20, e os actuais movimentos religiosos militantes islâmicos de cariz extremista, para além de alertar para os perigos para a segurança interna dos estados causados pelas diásporas. (Adamson, 2003). Contudo, existem poucos trabalhos que avaliem o possível impacto destes actores.

Um desses trabalhos é o de Bogatyrenko que analisa as consequências que a actuação dos ANEV pode ter sobre as grandes potências. Para conceptualizar o seu modelo a autora começa por considerar três domínios para a eficácia de um ANEV: a medida em que atingiram os seus objectivos, o seu impacto e a sua longevidade. O primeiro factor é considerado, em alguns casos, como sendo problemático de definir e de utilidade limitada, mas podendo dar um contributo importante noutros casos, e assim pode ser utilizado como um indicador complementar. Quanto ao seu impacto é necessário conceptualizar a sua eficácia organizacional de um ponto de vista funcional, isto é, avaliando as consequências sociais das suas acções sobre os seus alvos. Isto envolve a análise de indicadores qualitativos e quantitativos das acções dos ANEV. Em última análise a sua influência é a medida em que conseguem provocar consequências. Isto tem de ser visto de uma forma dicotómica, isto é, tendo em conta as respostas do estado. Por último a longevidade implica

que um ANEV tem maior capacidade de sobrevivência e assim um período maior para realizar as suas acções. Isto não significa que haja uma relação directa entre longevidade e eficácia. Garante sim é uma janela de oportunidade maior para a condução das acções do ANEV. A partir daqui pode-se criar uma escala de eficácia a estes actores atribuindo codificação sim ou não em cada um dos indicadores identificados de acordo com critérios estabelecidos⁴⁸ (Bogatyrenko, 2006: 6-9).

As grandes potências são classificadas como em ascensão, sustentação⁴⁹ ou *status quo*, e em declínio. Independentemente da situação da grande potência a autora chega à conclusão que o que determina a extensão do impacto dos ANEV sobre as grandes potências é a quantidade de “recursos sobrantes”⁵⁰ conjugado com a eficácia das suas acções. Assim, conjugando a eficácia dos ANEV com a situação das grandes potências, podemos obter uma tabela com as possíveis implicações das acções dos ANEV para as grandes potências⁵¹ (Bogatyrenko, 2006: 10-12).

Posteriormente a autora aplica o seu modelo a dois casos, a Inglaterra e a Rússia, chegando a conclusões que lhe parecem confirmar a validade do modelo. A título de exemplo a segunda Guerra Boer é considerada como um caso de alta eficácia do actor não estatal e poderá ser encarada como um acontecimento precursor do declínio da Inglaterra. Apesar de os Boers terem perdido a guerra o conflito foi o mais caro para a Inglaterra desde as guerras napoleónicas. As estimativas iniciais indicavam a necessidades da ordem dos 10 milhões de libras e um efectivo de cerca de 75 000 homens, para a condução da campanha. Na verdade os custos foram muito superiores e foi necessário um efectivo de 250 000 homens, dos quais 22 000 morreram em combate. Por sua vez o efectivo dos Boers nunca foi superior a 45 000 homens. Em 1900 a Inglaterra gastava cerca 14% do seu PIB na guerra (Bogatyrenko, 2006: 17-24).

A acreditarmos nesta pesquisa preliminar, a influência dos ANEV poderá ser bastante consequente se estiverem reunidas algumas de condições.

c. Condições que fomentam o aparecimento e o florescimento destes actores

Segundo Thomas, Kiser e Casebeer, as condições que permitem a eclosão e a

⁴⁸ Para a codificação da eficácia dos Actores Não Estatais Violentos, segundo Bogatyrenko, consultar a tabela 6. Ver Apêndice 2 – tabela 6.

⁴⁹ “Sustaining”, no original.

⁵⁰ “Slack resources”, no original. Cremos que este conceito poderia ser também traduzido como “folga de recursos”.

⁵¹ Para verificar as condições em que os ANEV podem contribuir para o declínio das Grandes Potências, segundo Bogatyrenko, consultar a tabela 7. Ver Apêndice 2 – tabela 7.

prosperidade dos ANEV são de três ordens: condições ambientais, falhanços de governação e “mobilizações da identidade”⁵². Ao nível das condições ambientais podemos identificar cinco condições específicas: a escassez de recursos, pressões demográficas, privações socioeconómicas, crime organizado e corrupção, e as clivagens de identidade pré-existent (2005: 24-25). Quanto aos falhanços de governação eles podem estar associadas a: percepção de falta de legitimidade do governo; incapacidade do governo, incluindo o excesso de corrupção; e excesso de repressão sobre os seus cidadãos (2005: 55-62).

O terceiro factor, a mobilização da identidade, está intimamente relacionado com todos os outros e é central na formulação de Thomas, Kiser e Casebeer (eventualmente mereceria até um tratamento mais diferenciado e destacado, em termos teóricos, dos restantes). A aquisição da identidade do indivíduo é um processo complexo, que se desenvolve desde a infância, e se traduz na incorporação de uma série de crenças, costumes, tradições, valores e atitudes. O desenvolvimento moral e cognitivo é crítico na formação da identidade (2005: 74-76). Para além da sua identidade própria, um indivíduo acaba por ter a identidade de um grupo maior, com quem partilha certos aspectos identitários. Contudo, existirão sempre diferenças entre grupos e mesmo dentro do grupo. Certas diferenças representam autênticas linhas divisórias, clivagens, que podem ocorrer ao nível étnico-político, económico, religioso e cultural, e que podem ser exploradas para uma mobilizar o indivíduo, tendo por base essa clivagem.

A metodologia expressa por Thomas, Kiser e Casebeer, tem um conceito particularmente útil para a compreensão de como este processo de mobilização ocorre: os “empreendedores de identidade”⁵³. Os empreendedores de identidade são indivíduos, ou grupos, de carácter carismático, que entendem como desejável, lucrativo ou útil de alguma outra maneira, criar ou reforçar a identidade dos grupos. Tipicamente projectam um apelo tipicamente mais emocional que racional e consegue este feito criando, ou explorando, e exacerbando uma clivagem de identidade com outros grupos, acentuando a diferença entre “nós” e “eles” (2005: 79). Isto é feito no sentido de mobilizar vontades e recursos na prossecução de objectivos próprios que poderão ser de ordem transaccional ou transcendental.

Este aspecto da criação da identidade é particularmente distinto da abordagem

⁵² “Identity mobilization” no original.

⁵³ “Identity entrepreneurs”, no original. Uma outra tradução possível seria “empreendedores identitários”.



tradicional ao papel da identidade nos conflitos. Embora muitas vezes a violência ocorra segundo linhas de identidade, normalmente existem razões profundas para o conflito e ocorre a acção de empreendedores de identidade que usam clivagens no seu próprio interesse (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 79). Um reflexo desta complexidade foi o facto de, nos massacres dos tutsis pelos hutus, na zona de Kanama, no nordeste do Ruanda, terem sido mortos, nos confrontos entre habitantes, 5% da população, embora apenas um habitante fosse tutsi (Diamond, 2007: 392-393).

Porém, se um líder carismático, por si só, poderá levar ao despontar de um movimento ou grupo, será preciso organização para o manter em funcionamento internamente, e eventualmente externamente. É aqui que entra em jogo um outro conceito muito interessante, o conceito de parte interessada⁵⁴. Entende-se que os indivíduos que voluntariamente fazem parte da organização são partes interessadas, mas as mais relevantes são externas, que são estas aliás as únicas consideradas por Thomas, Kiser e Casebeer. Estas partes interessadas são indivíduos, ou outras organizações, que partilham os interesses e os objectivos do actor, mas que podem também, somente, identificar vantagens para a prossecução dos seus interesses e objectivos, que advêm da actuação deste actor. Assim as partes interessadas podem existir a vários níveis e o seu grau de apoio ser também muito distinto e diversificado. Thomas, Kiser e Casebeer estudam-nas no âmbito das relações de partes interessadas (2005, 102-103). Um dos apoios fundamentais é o financiamento cujas “principais fontes (...) são os Estados, diásporas, guerrilhas exteriores, refugiados, organizações religiosas, personalidades com fortuna pessoal e inclusive de grupos activistas de direitos humanos” (Garcia, 2007).

No âmbito da dimensão das condições ambientais e falhas de governação podemos associar também toda a problemática dos estados em situação de fragilidade, nos vários estágios do espectro, desde frágeis, falhados ou colapsados, complementado pela dimensão adicional dos espaços ingovernados. Esta pletora de fenómenos cria situações de vazio de poder que, se não forem preenchidos, levam à emergência deste tipo de actores.

A este respeito, muitas correntes existem na discussão quanto à relação entre os Estados Falhados e o terrorismo transnacional. Neste âmbito parece ser evidente que embora os Estados Falhados possam constituir um local para a manutenção de bases, condução de treinos e realização de actividades ilegais para financiamento, a esmagadora maioria dos elementos das organizações terroristas transnacionais não são oriundos de

⁵⁴ “Stakeholders”, no original.



Estados Falhados. Os perpetradores de atentados não nasceram, nem foram recrutados em Estados Falhados. Assim, parece-nos ser óbvio que estes funcionam mais como santuário do que propriamente como fonte de recrutamento como parecem indicar os trabalhos de Erica Chenoweth (2005) e Stewart Patrick, do *Center For Global Development* (2006).

É certo que uma das consequências da globalização foi exacerbar a importância da identidade cultural do grupo face a uma cultura de massas que choca muitas vezes com aspectos tradicionais de outras culturas. Por exemplo, numa sondagem recente cerca de 81% dos muçulmanos ingleses, responderam que se identificavam primeiro como muçulmanos e em seguida como ingleses, uma taxa muito maior do que em França onde apenas 46% se identificam primeiro como muçulmanos (Peterson e Ward, 2007: 27-28).

Está assim montado o palco para os empreendedores de identidade poderem manipular as clivagens existentes para seu próprio interesse. Estas situações, geradores de violência, perpetuam-se no tempo devido à acção dos ANEV e ao mecanismo de satisfação dos interesses dos empreendedores de identidade e das partes interessadas. O aspecto económico da globalização também veio criar dinâmicas que favorecem o surgimento destes empreendedores ao desestruturar muitas sociedades expondo-as a um designado, segundo Luke e Tuathail, capitalismo contrabando (1998, 14).

É assim mediante estes choques de valores, exacerbados da globalização, que podemos encontrar o fermento que é explorado para o desencadear de muitos conflitos. Para Deepak Lal, os “fundamentalismos representam uma crise de identidade forçada pela modernização” (2004, 132). Esta modernidade económica, tecnológica e social, que professa os valores ocidentais de uma forma global, de que os EUA são a vertente mais forte, levou à eclosão de uma verdadeira “Idade do Ressentimento.”⁵⁵

d. Uma interpretação da actuação destes actores à luz das teorias de RI analisadas

Embora as teorias analisadas não acomodem “nativamente” esta categoria de actores, é possível fazermos uma interpretação da sua actuação, e também da dos Estados, de acordo com as perspectivas analisadas. É de referir que determinados actores não possuem uma interpretação muito fácil à luz destas teorias, nomeadamente aqueles que perseguem objectivos transaccionais, incluindo as Empresas Militares Privadas (EMP), e as OCT, quer no caso do neo-realismo quer no neoliberalismo, pelo que as interpretações avançadas não

⁵⁵ Esta expressão foi usada por Gabriel Marcella, na sua monografia “American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment” (2007). Cremos que esta expressão poderá ter uma aplicação mais global.



podem ser encaradas como aplicando-se a todos os ANEA.

(1) Interpretação neo-realista

Na verdade muitos dos ANEA pretendem congregiar uma determinada representatividade e, através das suas acções, levarem à formação de Estados. A sua actuação vai no âmbito de exercer a autoridade inerente ao Estado, através da formação de uma entidade política que ganhe reconhecimento e legitimidade internacional. Segundo Dalacoura, citando Halliday, o alvo principal de Ossama bin Laden não são os EUA mas sim a família real Arábia Saudita, com o objectivo de assumir o poder. Por outro lado, o Hamas pode ser visto como o mais nacionalista dos movimentos islâmicos e o seu objectivo é a criação do Estado da Palestina (2001: 242-243). Segundo Sjöberg, existem ANEA que controlam território, atingiram um grau de organização semelhante ao Estado e que podem, ou não, estar em guerra com o Estado. Os exemplos avançados são: a Abkhazia, Somaliland, e o Sahara Ocidental (2007: 7).

Também determinados actores pretendem ganhar aceitação e legitimidade junto das populações através do fornecimento de serviços e bens públicos normalmente associados ao Estado o que lhes permite prosseguir outros objectivos como o mínimo de interferência. Assim, os grupos nacionalistas tendem a formar estas estruturas nos territórios por eles controlados, mas também os grupos criminosos chegam por vezes a criar ordem nas comunidades e a fornecer serviços sociais associados ao Estado Providência⁵⁶ chegando a ter uma espécie de relação simbiótica com o Estado que os torna imunes à lei e que revela uma agenda política implícita (Manwaring, 2007: 33-38)

Também os ANEA podem ser vistos como instrumentos na política interna e externa dos Estados.⁵⁷ No caso dos Estados párias, pode subentender-se que existe um propósito político e uma convergência de interesses que leva ao patrocínio dos grupos terroristas. Também os próprios EUA têm usado estes actores em apoio da sua política externa. Um caso bastante mediático, pelas suas repercussões posteriores, foi o apoio concedido aos *mujahedeen* na luta contra os soviéticos. Mais recentemente os EUA, na sua acção contra os talibãs no Afeganistão, estabeleceram laços com a Aliança do Norte. Segundo o *United States Institute of Peace* (USIP), esta acção levou posteriormente a um recrudescimento dos senhores da guerra devido à decisão americana de apoiar os comandantes regionais

⁵⁶ “Welfare state”, no original.

⁵⁷ A constatação de tal facto levou à criação do projecto “Pro Government Armed Groups” (PGAG) cujo endereço na internet é: <<http://www.abdn.ac.uk/web/test/militias/index.php>>. Infelizmente o sítio ainda se encontra em construção.

com armas e dinheiro, em detrimento do apoio a uma autoridade central (2003: 3).

Uma interpretação bastante difundida afirma que a ameaça que estes actores constituem é exagerada para servir como pretexto para justificar a prossecução de uma determinada política externa do Estado bem como para alterações de liberdades e garantias civis internas. Nesta perspectiva, Hobsbawm afirmava, em 2002, que o 11 de Setembro foi uma humilhação para os EUA mas não constituiu uma ameaça. Mesmo quatro ou cinco ataques da mesma magnitude não mudariam a posição dos EUA ou o seu poder relativo no mundo. Contudo, os americanos usaram este acontecimento para afirmar que são o único poder no mundo que pode exercer domínio global (2002).

Segundo Harvey, citado por Burchill, a guerra ao terror, rapidamente seguida da guerra ao Iraque, permitiu ao Estado acumular mais poder. Burchill afirma que o ressuscitar do poder do Estado assumiu muitas formas, incluindo novas restrições às liberdades civis, maiores poderes de vigilância e detenção, aumento das despesas militares e expansão dos serviços de informações. A estratégia preemptiva, o desarmamento de Estados que alegadamente possuem ADM, mudanças de regime, humanitarismo e a expansão da democracia, têm todas sido invocadas como justificações públicas para estas intervenções, embora os críticos apontem para racionais geoestratégicos tradicionais encobertos (2005: 79).

(2) Interpretação neoliberal

A interpretação neoliberal da actuação destes actores é mais difícil pois o carácter violento destes actores não se encaixa com facilidade na perspectiva neoliberal. Esta, como já tínhamos visto, assenta na crença da possibilidade do progresso internacional, definida em termos de paz, cooperação e ajuda mútua para resolver os problemas comuns através das instituições e regimes internacionais, mas sobre numa perspectiva estatocêntrica. Sendo a guerra contranatura, a prossecução dos fins dos ANEA através de meios violentos terá de se enquadrar na mesma lógica aplicada aos Estados, isto é, deriva de prossecução de interesses localizados no interior do grupo, normalmente liderança, e não do interesse geral dos membros do grupo. A única hipótese de os enquadrar será no caso dos movimentos nacionalistas de carácter libertário em que se poderá argumentar que, só libertos, os indivíduos poderão atingir o seu potencial.

Já face à sua integração no SPI, podemos afirmar que existe um esforço de atrair estes actores para o comprometimento com determinados regimes internacionais e normas do

direito internacional que regulam a guerra, nomeadamente a convenção de Otava sobre utilização de minas terrestres antipessoal e outras. Procura-se também o reconhecimento da representatividade, de alguns grupos, de modo a facilitar a resolução de conflitos pela negociação. Existe assim, um esforço de aproximar o estatuto destes ANEA ao de entidades quase estatais. Nesta perspectiva a guerra ao terror, ao deslegitimar muitos grupos que empregam a violência, veio tornar muito mais difícil a resolução dos conflitos e permitiu aos Estados empregarem medidas repressivas que, a coberto de uma outra justificação, poderiam ter gerado reacções internacionais mais fortes.

e. Comparação entre as estratégias da UE e EUA

Apesar da semelhança aparente entre as ameaças elencadas por europeus e norte-americanos as suas estratégias são bastante distintas. Tendo por referência o documento americano de 2006, logo de início se afirma que os EUA se encontram em guerra contra actores não estatais, a UE não. Do lado da UE temos cinco ameaças: o terrorismo; a proliferação de ADM; os conflitos regionais; o fracasso dos Estados e a criminalidade organizada. Do lado americano as grandes ameaças são os Estados em processo de falhanço, o terrorismo, a proliferação de ADM, os conflitos regionais e os Estados párias. Em relação ao fracasso dos Estados ou em processo de falhanço, a realidade designada é a mesma, contudo no documento europeu ela tem um realce muito maior – no documento americano é referida uma única vez, na comunicação inicial do presidente Bush. A questão da criminalidade organizada é referida devido ao seu carácter transnacional e acaba por ser mais uma questão de âmbito da política interna da UE do que de política externa.

As grandes diferenças entre estas duas estratégias situam-se no âmbito dos Estados párias, e na forma de combater as ameaças. Os americanos privilegiam as coligações flutuantes. Evoluiu-se da prossecução de um unilateralismo com algumas concessões à diplomacia para um multilateralismo de contornos ainda indefinidos, já que as Nações Unidas, e os regimes internacionais são de importância secundária, e a doutrina da prevenção não foi abandonada. Contudo, a ONU é utilizada para a criação de algo que pode ser designado por direito de ingerência antiterrorista. Os Estados párias são a grande ameaça, para além do terrorismo, e continuam a merecer um destaque especial devido ao seu apoio aos ANEV que ameaçam os EUA.

Por oposição a UE aposta no multilateralismo efectivo. O termo efectivo pretende



significar uma actuação com base nas instituições e na primazia do direito internacional. A estrutura fundamental para as relações internacionais é a Carta das Nações Unidas e o Conselho de Segurança (CS) deve permanecer o foro pelo qual se legitima o uso de força. Contudo, a UE não rejeita agir militarmente, no espírito da ONU, sem ter existido ainda autorização, em casos de urgência comprovada. Se considerarmos a evolução da PESD, vemos que existe uma nítida aposta em tornar o instrumento militar mais eficaz numa óptica de projecção de poder. Também, a propalada necessidade de uma indústria de defesa europeia é difícil de explicar recorrendo somente ao racional das novas ameaças.

No âmbito do falhanço dos Estados as respostas parecem ser bastante semelhante na questão da ajuda humanitária e na ajuda ao desenvolvimento. Porém, segundo um relatório canadiano, a ajuda da UE, e dos seus Estados membros, tem um carácter distinto da dos EUA na medida em que a política de ajuda norte-americana está mais voltada para a segurança nacional e internacional, e portanto privilegiar medidas para assegurar a estabilidade imediata, tais como o reforço das capacidades das forças militares e de segurança dos países ajudados, limitando as oportunidades para o terrorismo internacional e suprimindo o crime transnacional. As políticas europeias de ajuda estão mais voltadas para atingir os objectivos de desenvolvimento do milénio e tendem a centrar-se mais em programas que criam oportunidades para a educação, emprego, redução de doenças e malnutrição (Presto, Gazo e Carment, 2005: 7-11).

As capacidades civis para ocorrência às crises estão mais desenvolvidas no âmbito da UE mas os EUA estão a trabalhar no desenvolvimento acelerado de capacidades próprias verificando-se assim uma convergência de mecanismos de resposta. Tanto a ajuda ao desenvolvimento e humanitária, como os instrumentos civis de resposta a crises visam travar ou impedir a espiral descendente de entrada na situação de fragilidade. Neste aspecto, julgamos existir uma diferença grande entre a relação dos Estados em situação de fragilidade e o fenómeno da emergência de grupos religiosos militantes de cariz islamita extremista, normalmente designados por terroristas, e outros ANEA. Ela consiste no facto de o falhanço do Estado não propiciar directamente o aparecimento de grupos terroristas, como sugerido pela pesquisa de Patrick Stewart (2006: 46-47), mas os vazios de poder parecem favorecer claramente a emergência de outros ANEA. Assim, julgamos que as políticas de ajuda pretendem contrariar a proliferação de santuários para o terrorismo, mas também a emergência de determinados ANEA, que ocorre com os vazios de poder.



f. Uma possível interpretação das estratégias à luz das teorias de RI analisadas

Pode-se afirmar que a estratégia norte-americana tem um pendor bastante mais realista que o da UE. Este carácter é expresso na primazia do instrumento militar, no relevo posto na prossecução dos interesses dos EUA, recorrendo ao uso unilateral da força se necessário, mas também na atenção que é prestada a outros actores estatais, nomeadamente às potências emergentes, que podem vir a disputar a supremacia em determinadas regiões do globo. Por outro lado dá um relevo especial aos ANEA, afirmando-se em guerra com alguns deles, e portanto privilegiando a vertente militar da resposta a este problema.

A política europeia é essencialmente neoliberal na medida em que privilegia as instituições e os regimes internacionais. A resposta assenta numa variedade de instrumentos do qual o militar é apenas mais um e ao qual não é dado especial relevo. A perspectiva económica, no âmbito do desenvolvimento, voltada para os objectivos do milénio, enquadra-se também numa orientação neoliberal.

Como afirma Reis, a propósito dos conflitos assimétricos, a UE “parece apostar sobretudo num combate por formas múltiplas às causas, com uma forte componente política e económica, e na contenção da violência em níveis aceitáveis por via diplomática, e policial a par de militar. Os EUA parecem acreditar numa resposta militar e numa derrota do inimigo maléfico” (2005: 86). No entanto, como já referido, actualmente a UE não exclui a utilização da força sem autorização do CS, em casos excepcionais.



6. Conclusões

a. Resposta às questões derivadas

Tendo em conta a pesquisa realizada, quer das teorias de RI em consideração, quer dos ANEA, segundo a tipologia adoptada, quer das estratégias da UE e dos EUA, e tendo presente o capítulo anterior, julgamos estar em condições de validar ou rejeitar as hipóteses e responder às questões derivadas.

(1) Impacto dos ANEA nas estratégias

Relativamente ao impacto dos ANEA nas estratégias, as questões derivadas e as hipóteses respectivas são as seguintes:

QD1 – Qual o impacto dos actores não estatais armados na estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América?

H1 – A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América é fortemente influenciada pelo impacto dos actores não estatais armados.

QD2 – Qual o impacto dos actores não estatais armados na estratégia de segurança da União Europeia?

H2 – A estratégia de segurança da União Europeia é fortemente influenciada pelo impacto dos actores não estatais armados mas não tão fortemente influenciada como a dos Estados Unidos da América.

Um problema que se nos apresenta aqui é a questão da definição da intensidade do impacto. É pela intensidade da resposta aos ANEA ou pela sua relevância no âmbito das ameaças colocadas por outros actores? Isto porque, se for pela intensidade da resposta, a estratégia que apresenta um maior impacto é a dos EUA, materializada na própria declaração de guerra a grupos que se enquadram nos ANEA. Mas, se for pela sua relevância no âmbito das outras ameaças, verificamos que é a da UE, já que os EUA consideram outros Estados como ameaça, os Estados párias, para além de dedicarem espaço de reflexão ao papel de outras potências em termos de poder global, enquanto a UE se centra sobretudo nos problemas colocados pelos ANEA, e não considera outros Estados como ameaças. Do exposto, verifica-se que a resposta à questão de qual das estratégias sofre um maior impacto, pela acção desses actores, depende de que aspecto privilegiarmos. Assim, pelo próprio pendor realista da estratégia americana, consideramos que a estratégia mais influenciada é a da UE, uma vez que a norte-americana parece responder às ameaças ligadas aos ANEA mas ser também voltada para uma perspectiva geopolítica global. A

materialização desta influência pode ser aferida mediante a consulta de outras partes deste trabalho.

Consideramos assim que a hipótese H1 é considerada como validada mas que a H2 é só parcialmente validada face ao que já foi exposto.

(2) Quanto à forma como os ANEA influenciam o SPI

Relativamente à forma como os ANEA influenciam o SPI as questões derivadas e as hipóteses respectivas são as seguintes:

QD3 – *De que forma os actores não estatais armados influenciam o SPI de acordo com o paradigma neo-realista?*

H3 – *De acordo com o paradigma neo-realista os actores não estatais armados colocam desafios à prossecução dos objectivos do Estado mas não ameaçam a primazia do Estado enquanto actor privilegiado do SPI.*

QD4 – *De que forma os actores não estatais armados influenciam o SPI de acordo com o paradigma neoliberal?*

As hipóteses avançadas tinham sido:

H4 – *De acordo com o paradigma neoliberal os actores não estatais armados disputam a soberania ao Estado e constituem-se como factor de erosão do Estado ameaçando a primazia do Estado enquanto actor privilegiado do SPI.*

A resposta a estas questões é fortemente condicionada pela falta de bibliografia acerca da acção destes actores sobre o Estado, no âmbito das RI. Poderíamos considerar estes actores como uma extensão das Organizações Não Governamentais (ONG), uma vez que estas organizações se encontram já relativamente bem estudadas, mas tal não se afigura útil devido à natureza e modo de actuação radicalmente diferente destes actores. Recorrendo a outras pesquisas, que não propriamente no âmbito das RI, verificamos que muitos destes actores pretendem assumir funções do Estado e mesmo, por vezes, constituir Estados. A sua actuação é normalmente em sentido contrário ao das políticas dos Estados onde se inserem e assim constituem um factor de erosão do poder do Estado. Em muitos casos a reacção dos Estados levou ao aumento do próprio poder dos Estados. Também é possível afirmar que, ao pretenderem criar novos Estados, substituindo um poder por outro, a primazia do Estado não é afectada, somente quem detém o poder.

Assim, podemos afirmar que a hipótese H3 é validada mas o mesmo não acontece com a hipótese H4. Esta é só parcialmente válida, pois considera-se que os ANEA disputam a

soberania ao Estado, e constituem-se como factor de erosão do Estado, mas não ameaçam a primazia do Estado enquanto actor privilegiado do SPI.

b. O impacto destes actores à luz das teorias de RI analisadas

Estamos assim em condições de responder à nossa questão central: *qual o impacto da actuação destes actores na estratégia dos Estados à luz do neo-realismo e do neoliberalismo:*

Segundo o prisma do neo-realismo o impacto destes actores é substancial materializando-se na prossecução de uma estratégia fundamentalmente voltada para aspectos de segurança tradicional, com especial relevo para o uso do instrumento militar, embora sejam considerados todos os instrumentos de poder da entidade política. Os ANEA são encarados como constituindo um factor de erosão do poder do Estado na medida em que ameaçam a segurança dos seus cidadãos, procuram, em muitos casos, substituir-se ao Estado e, noutros casos, condicionar a prossecução dos seus interesses coagindo a actuação externa do Estado.

Segundo o prisma do neoliberalismo o impacto destes actores é também substancial materializando-se nas estratégias pela prossecução de políticas voltadas para aspectos de segurança tradicional mas também segurança humana, com especial relevo para a ajuda ao desenvolvimento e a criação de capacidades civis de resposta a crises, embora também sejam considerados todos os instrumentos de poder da entidade política. Os ANEA são encarados como uma grave ameaça sendo necessário assegurar o seu comprometimento com normas e regimes internacionais para limitar a violência e as perdas em vidas humanas. Pode tornar-se necessário considerar a perspectiva de atribuir representatividade a estes grupos, exceptuando os considerados terroristas, para assegurar a possibilidade de resolução dos conflitos através da negociação. A resolução dos conflitos, e demais situações no âmbito destas ameaças, tem de passar pelo direito internacional, nomeadamente pela aplicação da carta das Nações Unidas e pelo cumprimento das resoluções do Conselho de Segurança.

c. Considerações Finais

Em jeito de considerações finais podemos referir que a ameaça colocada por estes grupos é ainda difícil de quantificar. Podemos considerar que, mesmo um incidente com uma dimensão superior ao onze de Setembro, não afectaria o poder global dos EUA. A situação internacional é mais segura actualmente do que na Guerra Fria, quando o número



de armas nucleares existentes era muito maior e existiram momentos de elevada tensão. Contudo, a Europa, com uma explosão demográfica nas suas proximidades, é particularmente vulnerável a tensões e fenómenos provocados pela deficiente integração de comunidades emigrantes. Assim, vemo-nos num mundo em que já se afirma que a era Gâmica terminou, e que os futuros centros de decisão e poder se encontram na Ásia, e por outro temos um conglomerado de movimentos de cariz transcendental, islamita radical, que pretendem criar uma nova ordem pela violência.

Será que, conforme se interrogou Robert Cooper, tal como Roma, iremos resistir a impérios bem organizados para sucumbir às mãos dos bárbaros?



Referências Bibliográficas

Monografias

BAYLIS, John, SMITH, Steve (2006). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3rd ed. with corrections. New York: Oxford University Press.

COOPER, Robert (2006). *Ordem e Caos no Século XXI*. Queluz de Baixo: Editorial Presença.

COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*. Volume I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

COUTO, Abel Cabral (2004). “Posfácio.” In *Pensar a estratégia: do político-militar ao empresarial*. HORTA FERNANDES, António, ABREU, Francisco, et al. Lisboa: Edições Sílabo.

CRAVINHO, João G. (2006). *Visões do Mundo: As Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*. 2^a ed. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

DAALDER, I. e LINDSAY, J (2003) *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington: Brookings Institution.

DIAMOND, Jared (2007). *Colapso: Como as sociedades escolhem o colapso ou o sucesso*. 5^a ed. Rio de Janeiro: Editora Record.

DOBROT, Laurence A. (2007). *The Global War on Terrorism: A Religious War?* Carlisle Papers in Security Strategy. Strategic Studies Institute. United States War College.

DOUGHERTY, James E., PFALTZGRAFF Jr., Robert L. (2003). *Relações Internacionais: As Teorias em Conflito*. Lisboa: Gradiva.

HOUGH, Peter (2004). *Understanding Global Security*. New York: Routledge.

LAL, Deepak (2004). *O Elogio dos Impérios: Globalização e Ordem*. Biblioteca das Ideias. Lisboa: Publicações Europa-América.

MACDONALD Douglas J. (2007). *The New Totalitarians: Social Identities and Radical Islamist Political Grand Strategy*. Strategic Studies Institute. United States War College.

GARCIA, Francisco Proença (no prelo). *Portugal e as Missões de Paz*.



- MANWARING, Max G. (2008). *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations (TCOs) in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*. Strategic Studies Institute. United States War College.
- MARCELLA, Gabriel (2007). *American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment*. Strategic Studies Institute. United States War College.
- MEARSHEIMER, John J. (2007). *A Tragédia da Política das Grandes Potências*. Lisboa: Gradiva.
- NYE, Joseph S. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História*. Lisboa: Gradiva.
- SANTOS, Loureiro dos (2003). *A Idade Imperial: A Nova Era – Reflexões sobre Estratégia III*. Lisboa: Publicações Europa América.
- SINGER, P. W. (2003). *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. London: Cornell University Press.
- SMITH, Rupert (2006). *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*. London: Penguin Books.
- THOMAS, Troy, KISER, Stephen, CASEBEER, William (2005). *Warlords Rising: Confronting Violent Non-State Actors*. Oxford: Lexington Books.
- TOMÉ, Luís (2004). *Novo Recorte Geopolítico Mundial*. Lisboa: EDI-UAL.
- VIOTTI, Paul R., KAUPPI, Mark V. (2006). *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity*. 3rd ed. London: Prentice Hall.
- WALTZ, Kenneth (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva.
- WULF, H. (2005). *Internationalizing and Privatizing War and Peace*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- ZABEL, Sarah E. (2007). *The Military Strategy of Global Jihad*. Carlisle Papers in Security Strategy. Strategic Studies Institute. United States War College.



Contribuições em Monografias

BURCHILL, Steve (2005). “Liberalism.” In BURCHILL, Steve, et al. *Theories of International Relations*. 3rd ed, revised and updated. Hampshire; New York: Palgrave McMillan.

DALACOURA, Katerina (2001). “Islamist Movements as Non-state Actors.” In *Non-state Actors in World Politics*. JOSSELINE, Daphné, WALLACE, William (eds.). New York: Palgrave.

DUNNE, Timothy, SCHMIDT, Brian C (2006). “Realism.” In BAYLIS, John, SMITH, Steve (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3rd ed. with corrections. New York: Oxford University Press.

DUNNE, Timothy, (2006). “Liberalism.” In BAYLIS, John, SMITH, Steve (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3rd ed. with corrections. New York: Oxford University Press.

LAMY, Steven L. (2006). “Contemporary Mainstream Approaches: Neo-realism and Neo-liberalism.” In BAYLIS, John, SMITH, Steve (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3rd ed. with corrections. New York: Oxford University Press.

MCGREW, Anthony (2006). “Globalization and Global Politics.” In BAYLIS, John, SMITH, Steve (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3rd ed. with corrections. New York: Oxford University Press.

MEARSHEIMER, John J. (2006). “Structural Realism.” In DUNNE, Timothy, KURKI, Milja, SMITH, Steve (eds.). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. London: Oxford University Press.

SCHMIDT, Brian C. (2002), “On the History and Historiography of International Relations.” In CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas, SIMMONS, Beth A. (eds.) (2002). *Handbook of International Relations*. Reprinted in 2006. London: Sage Publications.

TAYLOR, Paul, CURTIS, Devon (2006). “The United Nations.” In BAYLIS, John, SMITH, Steve (eds.). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3rd ed. with corrections. New York: Oxford University Press.

WILLIAMS, Phil (1997). “Transnational Criminal Organisations and International



Security.” In *Athena’s Camp: Preparing for Conflict in the Information Age*. ARQUILLA, John, RONFELDT, David (eds). RAND Corporation.

WILLIAMS, Phil (2002). “Transnational Criminal Networks.” In *Networks and Netwars: The Future of Terror, Crime, and Militancy*. ARQUILLA, John, RONFELDT, David (eds). RAND Corporation.

Artigos de Publicações em Série:

BALTAZAR, Thomas, Kvitashvili, Elisabeth (2007). “O Papel da USAID e a Assistência ao Desenvolvimento no Combate Contra o Terrorismo.” In *Military Review*. Edição portuguesa. Setembro-Outubro 2007.

BRANCO, Carlos Martins (2007). “A Evolução da Política de Defesa Europeia de Segurança e Defesa desde Maastricht” In *Relações Internacionais*, N.º 14, Junho de 2007. Lisboa: Instituto Português de Relações Internacionais.

CRONIN, A. Kurth (2006). “Cyber-Mobilization: The New Levée en Masse.” In *Parameters*, Summer 2006. US Army War College Quarterly.

KRISTOL, William, KAGAN, Robert (1996). “Toward a Neo-reganite Foreign Policy.” In *Foreign Affairs*, v. 75, n. 5, 1996.

LUKE, Timothy W. Tuathail, Gearóid Ó (1998) “The Fraying Modern Map: Failed States and Contraband Capitalism.” In *Geopolitics*. N. 3. 1998.

MAIR, Stefan (2003). “The New World of Privatized Violence.” In *International Politics and Society*. N. 2, 2003. Bonn.

RAPOSO, Henrique (2006). “Estratégias dos EUA e a Europa.” In *Newsletter N.º 11 do Instituto da Defesa Nacional*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

TOMÉ, Luís (2006). “A Estratégia Antiterrorista da União Europeia.” In *Segurança e Defesa*. N.º 1 Novembro de 2006. Loures: Diário de Bordo.

VAZ, Mira (1995). “O Poder, a Moral e as Relações Internacionais.” In *Nação e Defesa*, N.º 76. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.



Monografias Electrónicas:

ADAMSON, Fiona B. (2003). *Projecting Power From Below: Non-State Actors, Transnational Mobilization and International Security* [em linha]. Paper prepared for delivery at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28-31, 2003. American Political Science Association [referência de 22Abril2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.allacademic.com/one/prol/prol01/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=f8f1bd5dbdf3a0cbfee3bc744595158d>.

ANDERSEN, David R. (2004). *Foreign Policy Decision-Making and Violent Non-State Actors* [em linha]. Dissertation submitted to the Faculty of the Graduate School of the University of Maryland, College Park in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy [referência de 28Março2008]. Disponível na Internet em:

<<https://drum.umd.edu/dspace/bitstream/1903/2038/1/umi-umd-1998.pdf>>.

BARNIER, Michel (2006). *For a European Civil Protection Force: Europe Aid* [em linha]. Special Report commissioned by José Manuel Barroso, President of the European Commission, and Wolfgang Schäuble, President of the Council of the European Union [referência de 17Abril2008]. Disponível na Internet em:

<http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/rapport_barnier_en.pdf>.

BECKER, John (2007). “Book Review: Warlords Rising; Confronting Violent Non-State Actors” [em linha]. In *Joint Force Quarterly*, Issue 44. U.S. Department of Defense. Washington: National Defense University Press [referência de 30Março2008]. Disponível em: <http://www.ndu.edu/inss/Press/jfq_pages/editions/i44/5.pdf>.

BOGATYRENKO, Olga (2006). *Powerful Rebels: Violent Non-State Actors and Great Power Decline* [em linha]. Paper delivered at the 2006 Annual International Studies Association (ISA) Convention, 22-25 March, San Diego [referência de 22Abril2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.allacademic.com/one/prol/prol01/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=4&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=0d1fd3fe5a6544e47c8c389c4899c430>.



BOGATYRENKO, Olga (2007). *Definitional Analysis of Terrorism: Constructing Problem-Driven Definitions For Social Science Research* [em linha]. Paper delivered at the 2007 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2, 2007, Chicago [referência de 22Abril2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.allacademic.com/one/prol/prol01/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=14&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=0d1fd3fe5a6544e47c8c389c4899c430>.

BOUSSALIS, Constantine, et al (2005). *Formalizing Violent Systems: Modeling Methods for Defeating Terrorists, Insurgents, and Other Non-State Adversaries* [em linha]. Claremont Graduate University [referência de 30Março2008]. Disponível na Internet em:

<<http://joncompton.com/ViolentSystems.pdf>>.

CONSELHO EUROPEU (2005). *Debates, Anexo - Perguntas à Comissão: Pergunta nº 68 de Kader Arif (H-0846/05)* [em linha]. Quinta-feira, 27 de Outubro de 2005 – Estrasburgo [referência de 14Abril2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.futureofeuropa.parlament.gv.at/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20051027+ANN-01+DOC+XML+V0//PT&query=QUESTION&detail=H-2005-0846>>.

DCAF, (2006). *DCAF Backgrounder: Private Military Companies* [em linha]. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces [referência de 5Abril2008]. Disponível na Internet em:

<<http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=DCAF&fileid=D27065E6-5295-676B-840E-277F51211E76&lng=en>>.

EUROPEAN COMMISSION (2008). *About EuropeAid* [em linha]. European Commission: External Cooperation Programmes [referência de 18Abril2008]. Disponível na Internet em: <http://ec.europa.eu/europeaid/who/about/index_en.htm>.

EUROPEAN UNION (2003a). *Fight against the proliferation of weapons of mass destruction: EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction* [em linha]. Council of the European Union [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em:

<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/03/st15/st15708.en03.pdf>>.

EUROPEAN UNION (2003b). *Basic Principles for an EU Strategy against Proliferation of Weapons of Mass Destruction* [em linha]. European Commission and Secretariat



General of the Council of the European Union [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em: <http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/76328.pdf>.

EUROPEAN UNION (2004). *Factsheet: Fight against the proliferation of weapons of mass destruction: EU strategy against proliferation of Weapons of Mass Destruction* [em linha]. European Commission and Secretariat General of the Council of the European Union [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em: <http://ec.europa.eu/external_relations/us/sum06_04/fact/wmd.pdf>.

EUROPEAN UNION (2005). *The European Union Counter-Terrorism Strategy* [em linha]. Presidency of the European Union [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em: <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>>.

EUROPEAN UNION (2006). *Capability Improvement Chart I / 2006* [em linha]. Council of the European Union [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89603.pdf>.

EUROPEAN UNION (2006a). *EU Strategy to combat illicit accumulation and trafficking of SALW and their ammunition* [em linha]. Secretariat of the European Council [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em: <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st05/st05319.en06.pdf>>.

EUROPEAN UNION (2006b). *European Parliament resolution on the implementation of the European Security Strategy in the context of the ESDP* [em linha]. European Parliament [referência de 17Abril2008]. Disponível na Internet em: <http://www.wogau.de/07/doc/resolution_esdp_EN.pdf>.

EUROPEAN UNION (2007a). *Directorate-General for Humanitarian Aid – ECHO: Operational Strategy 2008* [em linha]. Commission of the European Communities [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em: <http://ec.europa.eu/echo/pdf_files/strategy/2008/strategy_2008_en.pdf>.

EUROPEAN UNION (2007b). *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI): Regional Strategy Paper (2007-2013) and Regional Indicative Programme (2007-2010) for the Euro-Mediterranean Partnership* [em linha]. EUROMED. European Union [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em: <http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_euromed_rsp_en.pdf>.

EUROPOL (2008). *TE-SAT 2008 - EU Terrorism Situation And Trend Report* [em linha].



European Police Office [referência de 22Abril2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TESAT2008.pdf>.

EWG 1 (2006) *European Security and Defence Doctrine: Final Report on the European Security Strategy* [em linha]. European Working Group 1 – EuroDefense [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.aip.pt/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.km.cm.docs/eurodefense/docs/pdf/20061106_Report_on_EWG_1.pdf>.

EWG 10 (2008). *The EU as a Global Actor for Peace: CFSP's Structural Options for the Twenty-First Century* [em linha]. European Working Group 10 – EuroDefense [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.aip.pt/irj/servlet/prt/portal/prtroot/com.sap.km.cm.docs/eurodefense/docs/pdf/EWG_10-CFSP_Struct_Op.pdf>.

GARDNER, Judith (2006). *Engagement Of Armed Groups In Peace Processes: Report on Wilton Park Conference WPS05/34* [em linha]. Wilton Park in association with Conciliation Resources. [referência de 26Março2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.c-r.org/our-work/accord/engaging-groups/documents/WP_EAGPP_report_final.pdf>.

GOMES, A. Toledo (2007). *Doutrina Bush: Uma Análise de Política Externa* [em linha]. I Simpósio Em Relações Internacionais do Programa de Pósgraduação Em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP e PUC-SP) - 12 a 14 de Novembro de 2007 [referência de 18Abril2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos/toledo.pdf>>.

HOBBSAWM, Eric (2002). *Interview: Man of the extreme century* [em linha]. Observer September 22. [referência de 24Abril2008]. Disponível na Internet em:

<<http://books.guardian.co.uk/departments/history/story/0,6903,796548,00.html>>.

HUBER, Peter, REIMANN, Cordula (2006). *Non-State Armed Groups: An annotated bibliography* [em linha]. Center for Peacebuilding. Swiss Peace [referência de 26Março2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.swisspeace.ch/typo3/fileadmin/user_upload/pdf/KOFF/Reports/NSAG_AnnotatedBibliography.pdf>.



MOON, Michael (2006). *On Politics: The Militarization of American Policy* [em linha]. USAWC Strategy Research Project. U.S. Army War College. [referência de 14Abril2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/ksil434.pdf>>.

PERRET, Quentin (2006). *The European Union and Crisis Management* [em linha]. European Issues N. 22. Fondation Robert Schuman [referência de 17Abril2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.robert-schuman.eu/pdf.qe.php?num=qe-22>>.

PETERSON, Shannon, WARD Veronica (2007). *Do Transnational Terrorist Groups Have a "Home" in International Relations Theory?* [em linha]. Paper presented at the 48th annual meeting of the International Studies Association. Chicago, Illinois, February 28 - March 3, 2007 [referência de 22Abril2008]. Disponível na Internet em:

<http://www.allacademic.com/one/prol/prol01/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=0d1fd3fe5a6544e47c8c389c4899c430>.

PETRASEK, David (2000). *Ends & Means: Human Rights Approaches to Armed Groups* [em linha]. International Council on Human Rights Policy [referência de 28Março2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.reliefweb.int/library/documents/2001/EndsandMeans.pdf>>.

PETRASEK, David (2004). *Asymmetric mediation: Armed groups and peace processes – take two* [em linha]. Working paper, Mediators' Retreat. Centre for Humanitarian Dialogue [referência de 26Março2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.osloforum.org/datastore/Mediators%20Retreats/Retreat%20Website/Asymmetricmediation.pdf>>.

PRESTO, Stewart, GAZO, John, CARMENT, David (2005). *Conference on Canada's Policy Towards Fragile, Failed and Dangerous States: Working out strategies for strengthening fragile states - the British, American and German experience* [em linha]. Country Indicators for Foreign Policy. Norman Paterson School of International Affairs. Carleton University, Canada [referência de 21 de Março de 2008]. Disponível na internet em: <<http://www.carleton.ca/cifp/docs/UK-US-German-%20Nov181.pdf>>.

QUILLE, Gerrard (2008). *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP* [em linha]. Directorate-General for External Policies of the Union - Directorate B: Policy



Department. European Parliament [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em:
<http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110208studylibontreaty_/SEDE110208StudyLisbonTreaty_en.pdf>.

RUSSEL, James A. (2006). *Peering Into the Abyss: Non-State Actors and the 2016 Proliferation Environment* [em linha]. In Nonproliferation Review, Vol. 13, No 3, November 2006 [referência de 26Março2008]. Disponível na Internet em:
<<http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2007/Jan/russell-nonproliferationreview.pdf>>.

SCHREIER, Fred, CAPARINI, Marina (2005). *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies* [em linha]. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Occasional Paper – No 6. [referência de 5Abril2008]. Disponível na Internet em:
<http://www.smallarmssurvey.org/files/portal/issueareas/security/security_pdf/2005_Schreier_Caparini.pdf>.

SJÖBERG, Anki (2007). *Inclusive Responses to Armed Non-State Actors in Contemporary Internal Armed Conflict: Advantages, Difficulties and Lessons Learned in Humanitarian Mine Action* [em linha]. Paper Prepared for the Annual Convention of the International Studies Association Chicago 2007 [referência de 24Abril2008]. Disponível na Internet em:
<http://www.allacademic.com/one/prol/prol01/index.php?cmd=Download+Document&key=unpublished_manuscript&file_index=2&pop_up=true&no_click_key=true&attachment_style=attachment&PHPSESSID=2903336b00c435ec347c305408faade1>.

SOLANA, Javier (2003). *Uma Europa Segura Num Mundo Melhor: Estratégia Europeia em Matéria de Segurança* [em linha]. Conselho da União Europeia [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em:
<<http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/03/st15/st15849.pt03.pdf>>.

STEWART, Patrick (2006). *An Integrated U.S. Approach to Preventing and Responding to State Failure: Recent Progress and Remaining Challenges* [em linha]. [referência de 19Abril08]. Disponível na internet em:
<http://www.cgdev.org/doc/commentary/speeches/4_19_06ENSS.pdf>.

THOMAS, Troy, CASEBEER, William (2004). *Violent Systems: Defeating Terrorists, Insurgents, and Other Non-State Adversaries* [em linha]. INSS Occasional Paper 52. USAF Institute for National Security Studies. USAF Academy, Colorado [referência de



29Março2008]. Disponível na Internet em: <<http://handle.dtic.mil/100.2/ADA435091>>.

THOMAS, Troy, CASEBEER, William (2005). *Turbulent Arena: Global Effects Against Non-State Adversaries* [em linha]. INSS Occasional Paper 58. USAF Institute for National Security Studies. USAF Academy, Colorado [referência de 29Março2008]. Disponível na Internet em: <<http://handle.dtic.mil/100.2/ADA435411>>.

THOMAS, Troy, CASEBEER, William, BARTOLOMEI, Jason (2004). *Modeling Violent Non-State Actors: A Summary of Concepts and Methods* [em linha]. IITA Research Publication 4 - Information Series. Institute for Information Technology Applications United States Air Force Academy, Colorado [referência de 29Março2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.usafa.af.mil/df/iita/Documents/VNSA%20Final.pdf>>.

UNIÃO EUROPEIA (2007a). *EUROPA - Glossário - Luta contra o Terrorismo*. [em linha]. [referência de 10Maio08]. Disponível na internet em: <http://europa.eu/scadplus/glossary/fight_against_terrorism_pt.htm>

UNIÃO EUROPEIA (2007b). *Ficha Informativa: a União Europeia e a Luta Contra o Terrorismo* [em linha]. Secretariado-Geral do Conselho da UE [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/FactsheetFightagainstterrorism_PT_rev1.pdf>.

UNIÃO EUROPEIA (2007c). *Política Externa e de Segurança: Política Externa e de Segurança Comum – Introdução* [em linha]. Europa: Portal da União Europeia [referência de 17Abril2008]. Disponível na Internet em: <<http://europa.eu/scadplus/leg/pt/lvb/r00001.htm>>.

USIP (2003). *Unfinished Business in Afghanistan: Warlordism, Reconstruction, and Ethnic Harmony* [em linha]. Special Report 105. United States Institute of Peace. Washington; USIP Press [referência de 30Março2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.usip.org/pubs/specialreports/sr105.pdf>>.

WEINSTEIN, Michael (2006). *Washington's 2006 National Security Strategy Confirms a Policy Void* [em linha]. Power and Interest News Report [referência de 18Abril2008]. Disponível na Internet em: <http://www.pinr.com/report.php?ac=view_report&report_id=462&language_id=1>.

WEU (2008): *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty*



Establishing the European Community [em linha]. Assembly of the Western European Union [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.assembly-weu.org/documents/Treaty%20EU/Treaty%20EU%20ENG%20with%20LOGO.pdf>>.

WHITE HOUSE (2002a). *The National Security Strategy of the United States of America* [em linha]. Washington D.C. [referência de 14Abril2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>.

WHITE HOUSE (2002b). *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction* [em linha]. Washington D.C. [referência de 17Abril2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf>>.

WHITE HOUSE (2006a). *The National Security Strategy of the United States of America* [em linha]. Washington D.C. [referência de 14Abril2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2006/nss2006.pdf>>.

WHITE HOUSE (2006b). *The National Security Strategy of the United States of America: Combating Terrorism* [em linha]. Washington D.C. [referência de 14Abril2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nsct/2006/nsct2006.pdf>>.

WHITE HOUSE (2006c). *9/11 Five Years Later: Successes and Challenges* [em linha]. Washington D.C. [referência de 17Abril2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.whitehouse.gov/nsc/waronterror/2006/waronterror0906.pdf>>.

Contribuições em Monografias Electrónicas:

HAINE, Jean-Yves (2004). “An historical perspective” [em linha]. In *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999-2004)*. GNESOTTO, Nicole (ed.), preface by Javier Solana. Institute for Security Studies. European Union. Paris: Institute for Security Studies [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em: <<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/5esdpen.pdf>>.

HOLMQVIST, Caroline (2005). “Engaging Armed Non-State Actors in Post-Conflict Settings” [em linha]. In *Security Governance in Post-conflict Peacebuilding*. BRYDEN, Alan, HÄNGGI, Heiner (eds.). Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). Münster: Lit Verlag. [referência de 05Abril2008]. Disponível na Internet em: <http://www.sipri.org/contents/conflict/Non_state_actors.pdf/download>.

MACKINLAY, John (2000) “Defining Warlords.” In *Building Stability in Africa:*



Challenges for the New Millennium [em linha]. CILLIERS, J., HILDING-NORBERG, A. (eds.), ISS Monograph, No. 46, Institute for Security Studies [referência de 30Março2008].

Disponível na Internet em:

<<http://www.issafrica.org/Pubs/Monographs/No46/Defining.html>>.

MISSIROLI, Antonio (2004). “ESDP — How it works” [em linha]. In *EU Security and Defence Policy: The first five years (1999-2004)*. GNESOTTO, NICOLE (ed.), preface by Javier Solana. Institute for Security Studies. European Union. Paris: Institute for Security Studies [referência de 11Abril2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.iss.europa.eu/uploads/media/5esdpen.pdf>>.

REIS, Bruno Cardoso (2005). “Europa e EUA na era dos conflitos assimétricos: choque de culturas estratégicas?” [em linha]. In *Europa, Estados Unidos e a Gestão de Conflitos*. Fundação Friedrich Ebert [referência de 19 de Abril de 2008]. Disponível na internet em:

<<http://www.feslisbon.org/docs/publicacoes/europa.pdf>>.

SCHNECKENER, Ulrich (2007). “Armed Non-State Actors and the Monopoly of Force” [em linha]. In *Revisiting the State Monopoly on the Legitimate Use of Force*. BAILES, Alyson, SCHNECKENER, Ulrich, WULF, Herbert. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. (DCAF) Policy Paper – No24. [referência de 5Abril2008]. Disponível na Internet em:

<<http://se2.dcaf.ch/serviceengine/FileContent?serviceID=21&fileid=D9835819-91F7-0EC3-7495-2204ABB054E2&lng=en>>.

Artigos de Publicações em Série Electrónicas:

GARCIA, Francisco Proença (2007). “O Terrorismo transnacional: Contributos para o seu entendimento” [em linha]. In *Revista Militar*. Junho de 2007 [referência de 23 de Abril de 2008]. Disponível na internet em:

<<http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=196>>.

SEGURA, Caterina G. (1993). “La evolución del concepto de actor en la teoría de las relaciones internacionales” [em linha]. In *Papers*, núm. 41, 1993, [Referência de 10Maio2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.raco.cat/index.php/Papers/article/view/25159/58481>>.

THOMAS, Troy, CASEBEER, William (2004). “Violent Non-State Actors: Countering



Dynamic Systems” [em linha]. In *Strategic Insights*, Volume III, Issue 3, March 2004 [referência de 29Março2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2004/mar/casebeerMar04.pdf>>.

UNIÃO EUROPEIA (2006). “Regulamento (CE) N.O 1638/2006 Do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições gerais relativas à criação do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria” [em linha]. In *Jornal Oficial da União Europeia*. 24 de Outubro de 2006 [referência de 14Abril2008]. Disponível na Internet em:

<<http://www.qren.pt/download.php?id=330>>.

Outros Recursos da Internet

MARTIN, Lisa (2006). “Neo-liberalism”, In DUNNE, Timothy, KURKI, Milja, SMITH, Steve (eds.). *International Relations Theories: Discipline and Diversity*. London: Oxford University Press. [em linha] Documento em formato Powerpoint, [referência de 2 de Fevereiro de 2008] disponível na internet em:

<<http://www.oup.com/uk/orc/bin/9780199298334/freelecturer/ppt/ch06.ppt>>

Entrevistas

TOMÉ, Luís (2008). *Política Europeia de Defesa e as Estratégias de Segurança da União Europeia e dos Estados Unidos da América*. Constitui o Apêndice 5 do presente trabalho.



Apêndice 1 – Corpo de Conceitos

A finalidade deste apêndice é apresentar o corpo de conceitos subjacente ao trabalho. Para além dos conceitos fundamentais são referidos outros que se julga serem importantes para a compreensão do trabalho. No caso de fontes em língua estrangeira a definição apresentada é resultante de tradução livre.

Actor do Sistema Político Internacional

Segundo Mansbach e Vasquez, citados por Caterina Segura, os actores devem possuir um certo grau de autonomia, unidade, capacidade e objectivos comuns. A partir do momento em que os recursos necessários para ser influente variam entre os vários contextos, a qualidade de actor não pode ser considerada inerente a determinados grupos ou indivíduos. O atributo de actor está unicamente ligado aos objectivos e às capacidades, que tenham os membros específicos de cada categoria geral, para os tentar conquistar. Em definitivo a funcionalidade e a operatividade são a chave. O atributo da territorialidade e da soberania deixam de ser relevantes. Por outro lado, um actor tem que ter acesso centralizado aos recursos dos membros, tem de exercer controlo sobre eles e de ser o receptor das suas lealdades (Segura, 1993: 23-24).

Cabral Couto, referindo-se a organizações, afirma que os actores são “sujeitos que agem consequentemente e são capazes de determinar acontecimentos” (2004: 218).

Actores Não Estatais Armados ou Grupos Armados Não Estatais

Estes são definidos como “grupos não estatais armados, que operam fora do controlo do Estado, desafiam o monopólio da força coerciva por parte do Estado, e que são capazes de impedir, bloquear ou fazer perigar uma iniciativa humanitária ou de resolução de conflitos” (Gardner, 2006: 3). Já para Huber e Reimann, são “actores políticos que expressam violentamente as necessidades e os interesses de grupos marginalizados” (2006: 1). Para Petrsek estes são considerados como “grupos que estão armados e que usam a força para atingir os seus objectivos e não estão sob controlo do Estado.” (2000: 5-6).

Actores Não Estatais Violentos

Para Andersen, estes são “grupos organizados, não formalmente afiliados com qualquer governo reconhecido internacionalmente, e que procuram atingir os seus



objectivos políticos através de meios violentos.” As suas motivações podem ser variadas, desde étnicas, religiosas, ideológicas ou económicas, e incluem grupos com objectivos díspares, desde o derrube do Estado até aqueles que desejam uma maior autonomia regional (Andersen, 2004: 3).

Já para Thomas, Kiser e Casebeer, este tipo actor é definido como “uma organização não estatal que usa violência colectiva” (2005: 9).

Anarquia Internacional

Um sistema é anárquico quando opera na ausência de um governo central. Isto não implica o caos mas sim, na teoria Realista, a ausência de autoridade política. A anarquia internacional é o princípio ordenador da política internacional e aquele que define a estrutura do SPI, de acordo com o Realismo (Baylis e Smith, 2006: 769).

Estados Párias

Estes Estados são definidos como Estados que: “maltratam o seu próprio povo; mostram desprezo pelas leis internacionais; estão determinados em adquirir armas de destruição maciça; patrocina o terrorismo; e rejeitam os valores humanos básicos e odeiam os EUA e tudo o que os EUA representam (White House, 2002a: 14).

Força

Para Cabral Couto, entende-se por “Forças os meios, recursos ou capacidades de toda a natureza (militares, económicos, humanos, organizacionais, psicológicas, etc.) de que um actor político pode lançar mão ou tirar partido para alcançar os seus objectivos.” (1988: 40). A força não deve ser confundida com o poder dessa unidade (1988: 244). Por outro lado, Nye, citando Robert Dahal, considera que poder é a capacidade de levar outros a fazer o que eles de outra forma não fariam (Nye, 2002: 70).

Globalização

De acordo com Baylis e Smith, a globalização é o “processo de aumento de interconectividade entre sociedades de tal maneira que os acontecimentos numa parte do mundo cada vez mais têm repercussões em povos e sociedades longínquas” (2006: 8). Para Anthony McGrew, a globalização é um processo histórico que envolve uma mudança ou transformação fundamental na escala espacial de organização social humana que liga comunidades distantes e expande o alcance das relações de poder através de regiões e continentes (2006: 25).



Neoliberalismo

Segundo Cravinho, “na disciplina de RI o termo «neoliberal» é empregue essencialmente para caracterizar uma abordagem que se baseia na possibilidade de progresso internacional (incrementos de paz, cooperação e ajuda mútua para resolver problemas comuns) através da criação e operação de instituições (formais ou informais). A ideia de que o mundo pode ser reformado e melhorado é uma ideia que nos Estados Unidos se costuma associar ao liberalismo wilsoniano e, portanto, o termo «neoliberal», neste caso, serve para sugerir uma ligação umbilical a uma corrente que serviu de contraponto negativo para o realismo clássico” (2006: 222).

Neo-Realismo (Realismo Estrutural)

Na teoria neo-realista “o sistema é estruturado de uma forma anárquica e não hierárquica. Assim sendo, cada unidade política empenhada em permanecer no sistema privilegia de forma indistinta as suas sobrevivência, segurança e independência, motivo por que procurará reforçar permanentemente as suas próprias capacidades, resultando desta competição entre unidades políticas frequentes alterações nos equilíbrios do poder” (Vaz citando Waltz, 1995: 71).

Poder

Para Cabral Couto este conceito é de definição controversa (1988: 39). Citando Raymond Aron, afirma que “o poder é a capacidade de um actor político impor a sua vontade a outro actor político, mediante a suposição de sanções eficazes no caso de não aceitação dessa vontade (Couto, 1988: 40). Posteriormente, define poder como sendo a “revelação da força em circunstâncias e com vista a objectivos determinados” (1988: 244). Esta ênfase na coacção enquanto forma de expressar poder é tipicamente realista. Os autores neoliberais consideram uma definição mais lata de poder onde se pode considerar, para além da coacção, a capacidade de persuasão e de atracção de uma entidade política.

Segurança (tradicional)

O conceito de segurança que poderemos designar, com alguma liberdade intelectual, de tradicional remete-nos para a segurança nacional, isto é, da entidade Estado. Neste sentido podemos avançar a definição de Cabral Couto que diz que: “o conceito de segurança pode ser considerado como incumbindo apenas a garantia da independência, da soberania, da integridade territorial e da unidade do Estado ou pode



ser entendido como abrangendo um conjunto de interesses, que podem ir desde a garantia de acesso a matérias-primas essenciais até à protecção de investimentos e de cidadãos nacionais no estrangeiro, desde cinturas de segurança a zonas de influência ou neutralizadas, desde o controlo do nível da capacidade militar de adversários potenciais e vizinhos até à uniformidade dos regimes e sistemas políticos etc.” (1988: 70-71).

Segurança Humana

A segurança das pessoas incluindo a sua segurança física, o seu bem-estar social e económico, respeito pela sua dignidade e a protecção dos seus direitos humanos (Taylor e Curtis, 2006: 420).

Sistema Político Internacional

Cabral Couto define o Sistema Político Internacional, em sentido lato, como sendo “um conjunto de centros independentes de decisões políticas que interactivam com uma certa frequência e regularidade” (1988: 19). “Os princípios fundamentais que regem o sistema político internacional são a soberania, integridade territorial e igualdade legal dos Estados” (Couto, 1988: 39). Esta última asserção tem um pendor essencialmente realista, por considerar a primazia do actor estado, e a questão da integridade territorial já não é tão sacrossanta como em 1988.

Terrorismo

Este talvez um dos conceitos dos quais é mais difícil avançar uma definição consensual. Tendo isto presente decidiu-se apresentar a definição da União Europeia. Segundo a UE “as infracções terroristas são definidas como «actos intencionais, nomeadamente o rapto ou a tomada de reféns, a libertação de substâncias perigosas, ou a provocação de incêndios, inundações ou explosões, que tenham por efeito pôr em perigo vidas humanas, os homicídios (...). São igualmente considerados como infracções terroristas, os actos susceptíveis de afectar gravemente um país ou uma organização internacional, quando o seu autor os pratique com o objectivo de intimidar gravemente uma população, ou constranger os poderes públicos, ou destabilizar gravemente ou destruir as estruturas fundamentais políticas» (decisão-quadro de 13 de Junho de 2002)” (União Europeia, 2007a).



Apêndice 2 – Tabelas

Tabela 1 – Uma possível taxonomia das diferentes correntes do realismo.¹

<i>Tipo de Realismo</i>	<i>Pensadores Chave</i>	<i>Textos Chave</i>	<i>Conceito Geral</i>
Realismo Clássico <i>(Natureza Humana)</i>	Tucidides (460-406 a.C.)	A Guerra do Peloponeso	A política internacional é motivada por uma luta infindável pelo poder que tem as suas raízes na natureza humana. Os conceitos de justiça, lei e sociedade ou não tem lugar ou estão circunscritos.
	Maquiavel (1532)	O Príncipe	O realismo político reconhece que os princípios estão subordinados às políticas. A aptidão última do líder político é aceitar e adaptar-se às evoluções da configuração de poder/política na política internacional.
	Morgenthau (1948)	<i>Politics Among Nations</i>	A política é governada por leis que são criadas pela natureza humana. O mecanismo que se usa para entender a política internacional é através do conceito de interesses, definido em termos de poder.
Realismo Estrutural <i>(Sistema Internacional)</i>	Rousseau (1750)	The State of War	Não é a natureza humana mas o sistema anárquico que alimenta, ciúme, suspeição e insegurança.
	Kenneth Waltz (1979)	Teoria das Relações Internacionais	A anarquia conduz a uma lógica de auto-ajuda em que os estados procuram maximizar a sua segurança. O sistema de poder mais estável é a bipolaridade.
	Mearsheimer (2001)	A Tragédia da Política das Grandes Potências	O sistema anárquico, de auto-ajuda, compele os estados a maximizar a sua posição de poder relativo.
<i>Respostas Contemporâneas ao Realismo Estrutural</i>	<i>Pensadores Chave</i>	<i>Conceito Geral</i>	
Realismo Neoclássico	Schweller (1997) Zacharia (1998)	A descrição sistémica da política internacional pelo realismo estrutural é incompleta. Necessita de ser suplementado com melhores descrições de variáveis ao nível da unidade tais como: Como é percebido o poder e como é exercida a liderança.	
Realismo de Escolha Racional	Grieco (1993) Krasner (1999)	Os que advogam esta corrente afirmam que as instituições contam embora o problema dos ganhos relativos signifique que a sua força causal é menor do que os neoliberais afirmam. Usam metodologias avançadas das Ciências Sociais, tal como a teoria dos Jogos, para testar as hipóteses realistas.	

¹ Traduzido e adaptado de BAYLIS, John, SMITH, Steve. *The Globalization of World Politics – An Introduction to International Relations*. 3rd ed. with corrections. New York: Oxford University Press. 2006, p. 166.



Tabela 2 – Resumo das várias tipologias de actores analisadas.

<i>Peter Hough</i>	<i>Caroline Holmqvist</i>	<i>Thomas, Kiser e Casebeer</i>
<i>Nacionalistas</i>	<i>Milícias Locais</i>	<i>Senhores da Guerra</i>
<i>Religiosos</i>	<i>Grupos de Vigilantes</i>	<i>Organizações Criminosas Transnacionais</i>
<i>Marxistas</i>	<i>Senhores da Guerra</i>	<i>Movimentos Religiosos Militantes</i>
<i>Fascistas</i>	<i>Grupos paramilitares e forças de defesa civis</i>	<i>Militantes Étnico-políticos</i>
<i>Grupos de Pressão Armados</i>	<i>Empresas Militares Privadas</i>	<i>Guerreiros Ecológicos/Grupos Milenaristas/Outros ANEV</i>

Tabela 3 – Tipos de grupos armados não estatais de índole política.

<i>Tipos</i>	<i>Natureza</i>	<i>Propósitos</i>
<i>Nacionalistas</i>	Secessionistas Contra-secessionistas	Obtenção da independência. Impedir a secessão
<i>Religiosos</i>	Cristãos Judaicos Islâmicos Budistas Hindus	Propagação da sua fé. Obediência à fé. Punir os infiéis.
<i>Marxistas</i>	Revolucionária Extrema-esquerda	Tomar o poder. Propagar a revolução proletária.
<i>Fascistas</i>	Extrema-direita	Tomar o poder do estado. Reforço do poder do estado. Combater movimentos ideologicamente opostos.
<i>Grupos de Pressão Armados</i>	Causa singular	Defender uma causa única, considerada da máxima importância.



Tabela 4 – Síntese da Evolução da PESD.²

Marco	Data	Documento	Acontecimentos/Implicações
Cimeira de Maastricht	1991	Tratado de Maastricht.	Nascimento da PESC UEO passa a integrar o processo de desenvolvimento da UE, mantendo-se contudo como organização independente
Rn. Min. OTAN	1996		Acordos Berlim Plus e Identidade Europeia de Segurança e Defesa
Cimeira de Amesterdão	1997	Tratado de Amesterdão	UEO integra-se na UE (o Artº 17 do tratado referia a necessidade da UEO se dotar de capacidade operacional) Incorporação das Missões de Petersberg (acordadas em Conselho de UEO em 1992) no tratado de Amesterdão
Cimeira de Saint-Malo	1998	Declaração de Saint Malo	Ponto de viragem para a criação da PESD A Declaração de Saint Malo refere a necessidade de a UE poder actuar autonomamente apoiada em forças credíveis (Saint-Malo foi uma conferência anglo-francesa) A UE assume a necessidade de se tornar um actor político importante
Cimeira de Colónia	1999		Adopção dos objectivos de Saint Malo pelos restantes países membros Criação do Political and Security Committee (PSC) Criação do EU Military Committee (EUMC) Criação do EU Military Staff (EUMS) Javier Solana é nomeado para chefiar a PESC
Cimeira de Helsínquia	1999	Tratado de Helsínquia	Adopção dos Helsinki Headline Goals 2003 (HHG) (criação de uma Força Europeia de Reacção Rápida de escalão até Corpo de Exército - 50 a 60 mil militares)
C. E. da Feira	2000		Decisões no âmbito do reforço das capacidades civis de resposta a crises
C. E. de Laeken	2001		A PESD é declarada operacional
Cimeira de Nice	2001	Tratado de Nice	A PESD é formalizada e incluída na estrutura institucional da UE
	2001	Plano Europeu de Acção de Capacidades	Adopção do Plano Europeu de Acção de Capacidade (ECAP) Relatórios semestrais sobre o estado do plano ³
C. E. de Sevilha	2002		Aumento do envolvimento da UE no combate ao terrorismo Expansão das missões de Petersberg
Cimeira de Tessalónica	2003	Estratégia de Segurança Europeia	Primeiro documento que avalia as ameaças e riscos para a Europa Define a forma como a Europa deve abordar estes problemas
C. E. Europeu de Bruxelas	2004		Adopção dos Headline Goals 2010 que complementam os HHG 2003 (Battle Groups, Agência Europeia de Defesa) Adopção do Civilian Headline Goals 2008 (CHG) (reforço das capacidades civis de gestão de crise)
	2005		A Agência Europeia de Defesa fica operacional
Cimeira de Lisboa	2007	Tratado de Lisboa	Criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança Inclusão de uma cláusula de solidariedade Inclusão de uma cláusula de defesa mútua

² Elaborado com base num artigo de Martins Branco e complementado com informação adicional. Cfr. BRANCO, Carlos Martins (2007). “A Evolução da Política de Defesa Europeia de Segurança e Defesa desde Maastricht” In Relações Internacionais, N.º 14, Junho de 2007. Lisboa: Instituto Português de relações Internacionais, p. 57-61.

³ De acordo com o Capabilities Development Mechanism (CDM), são efectuados relatórios semestrais da evolução do ECAP. A este respeito pode ser consultada a “Improvements Capability Chart” de 2006 em: <http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/89603.pdf>.

Tabela 5 – Estratégias de Segurança dos EUA e UE em termos dos instrumentos de poder^{4 5}

<i>Instrumento</i>	<i>Estratégias de Segurança dos EUA</i>	<i>Estratégias de Segurança da UE</i>
<i>Militar</i>	<p><i>Intervenção Militar no Afeganistão</i></p> <p><i>Intervenção Militar no Iraque</i></p> <p><i>Criação do AFRICOM</i></p> <p><i>Criação do National Counterterrorism Center</i></p>	<p><i>Adopção do HG2010</i></p> <p><i>Adopção do EPAC</i></p> <p><i>Criação dos BattleGroups</i></p> <p><i>Criação da Agência de Defesa Europeia</i></p>
<i>Informações</i>	<p><i>Reforma do Sector das Informações</i></p> <p><i>Criação do Cargo de Director of National Intelligence</i></p>	<p><i>Troca de informações e cooperação em matéria de infracções terroristas</i></p>
<i>Político/Diplomático</i>	<p><i>Patrocínio da UNSCR 1540</i></p> <p><i>Promoção da Global Partnership Against the Spread of WMD</i></p> <p><i>Promoção da Proliferation Security Initiative</i></p>	<p><i>Estabelecimento do Political and Security Committee</i></p> <p><i>Estabelecimento do European Union Military Committee</i></p> <p><i>Estabelecimento do European Union Military Staff</i></p> <p><i>Estabelecimento do Committee for Civilian Aspects of Crisis Management</i></p> <p><i>Política Europeia de Vizinhança</i></p> <p><i>Adopção dos CHG2008</i></p> <p><i>Criação da European Gendarmerie Force</i></p>
<i>Estado de Direito⁶</i>	<p><i>Criação do Department of Homeland Security</i></p> <p><i>Promulgação do “Patriot Act”</i></p> <p><i>Criação da President’s Board on Safeguarding Americans’ Civil Liberties</i></p> <p><i>Criação do Civil Liberties Oversight Board</i></p>	<p><i>Programa específico 2007-2013: Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo</i></p> <p><i>Criação do Mandado de detenção europeu</i></p>
<i>Informacional</i>	<p><i>Expansão da Homeland Security Information Network</i></p>	<p><i>Novas funções para o Schengen Information System</i></p> <p><i>Reforço da eficácia e da interoperabilidade entre as bases de dados europeias</i></p>
<i>Finanças</i>	<p><i>Congelamento de Contas e de Bens a indivíduos e grupos associados ao terrorismo</i></p>	<p><i>Congelamento de Contas e de Bens a indivíduos e grupos associados ao terrorismo</i></p>
<i>Economia</i>	<p><i>Estabelecimento do Millenium Challenge Account</i></p> <p><i>Operações da USAID em 100 países</i></p>	<p><i>Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria</i></p> <p><i>Ajuda ao Desenvolvimento da ECHO</i></p>

⁴ Optou-se por adoptar a versão mais lata dos instrumentos de poder, conhecida pelo acrónimo MIDLIFE, que foi introduzida no documento onde é apresentada a Estratégia Antiterrorista dos EUA. Contudo, as fronteiras entre estes vários instrumentos ainda não se encontram conceptualmente bem delineadas pelo é de esperar uma certa ambiguidade e sobreposição entre os conceitos (Moon, 2006: 8). Esta tabela não é exaustiva tentando apenas destacar algumas medidas no âmbito dos vários instrumentos de poder.

⁵ A maior parte da informação relativa aos EUA foi extraída do documento: “9/11 Five Years Later: Successes and Challenges”, que se encontra referenciado na bibliografia como WHITE HOUSE (2006c).

⁶ “Rule of Law”, no original.



Tabela 6 – Codificação da eficácia dos Actores Não Estatais Violentos⁷

<i>Grau de Eficácia</i>	<i>Indicadores de Eficácia</i>		
	<i>Objectivos</i>	<i>Impacto</i>	<i>Longevidade</i>
<i>Mais Eficaz</i>	Sim	Sim	Sim
<i>Altamente Eficaz</i>	Sim	Sim	Não
	Não	Sim	Sim
<i>Eficácia Média</i>	Não	Sim	Não
	Sim	Não	Sim
<i>Baixa Eficácia</i>	Não	Não	Sim
	Sim	Não	Não
<i>Menos Eficaz</i>	Não	Não	Não

Tabela 7 – Condições em que os ANEV podem contribuir para o declínio das Grandes Potências⁸

<i>Eficácia dos ANEV</i>	<i>Situação Internacional da Grande Potência</i>		
	<i>Em Ascensão</i>	<i>Declínio</i>	<i>Status Quo</i>
<i>Alta Eficácia</i>	Expectativa Normal: 1	Expectativa Normal: 2	Expectativa Normal: 3
	Sem Influência	Contribui para o declínio	Sem Influência
	Argumento: Em algumas circunstâncias a actuação dos ANEV pode enfraquecer ou fortalecer o poder da grande potência	Argumento: ANEV poderosos poderão ter influência em grandes potências em declínio	Argumento: Em algumas circunstâncias a actuação dos ANEV pode enfraquecer ou fortalecer o poder da grande potência
<i>Baixa Eficácia</i>	Expectativa Normal: 4	Expectativa Normal: 5	Expectativa Normal: 6
	Sem Influência	Sem Influência	Sem Influência
	Argumento: Não influencia devido ao poder insuficiente do ANEV	Argumento: Não influencia devido ao poder insuficiente do ANEV	Argumento: Não influencia devido ao poder insuficiente do ANEV

⁷ Traduzido a partir da pesquisa de Bogatyrenco (2006: 9). A codificação “Sim” e “Não”, atribuída a um ANEV, depende de uma série de factores que estão descritos na pesquisa da autora.

⁸ Traduzido a partir da pesquisa de Bogatyrenco (2006: 11-12). Os números correspondem à numeração dos cenários. Nos cenários 1 e 3 o que determina se a grande potência enfraquece, ou se fortalece, é a quantidade de recursos sobrantes.



Apêndice 3 – Análise de Sistemas dos Actores Não Estatais Violentos

Este apêndice é baseado no artigo *Violent Non-State Actors: Countering Dynamic Systems*, de Troy Thomas, e William Casebeer, na revista *Strategic Insights*, de Março de 2004. A sua finalidade é fornecer uma perspectiva da análise de sistemas aplicada aos ANEV bem como aprofundar alguns conceitos que se consideram importantes.

3.1 – Introdução

A aplicação da análise de sistemas ao problema dos ANEV, oferece um quadro analítico universal, virado para a acção e para o diagnóstico dos adversários não estatais. Fundamentando-se em pesquisa anteriores sobre o ambiente operacional e propriedades dos ANEV, esta abordagem expõe o funcionamento interno das organizações com vista a entender as suas fontes de poder e vulnerabilidades críticas (Thomas e Casebeer, 2004: 1).

3.2 – Teoria de sistemas aplicada

A aplicação interdisciplinar da teoria de sistemas abertos serve como modelo de diagnóstico para a análise da ameaça dos ANEV e desenvolvimento de estratégias. As teorias organizacionais modernas vêem todas as organizações sociais como sistemas abertos, que trocam continuamente informações e energia com o ambiente. Esta abordagem foi aplicada para compreender o ambiente do qual os ANEV provavelmente podem emergir. O modelo de sistemas abertos fornece uma percepção dos inputs, conversões de energia e outputs que produzem grupos que empregam a violência colectiva para alcançar um largo espectro de objectivos. Este modelo abarca diversos factores, que são muitas vezes examinados isoladamente, e chama a atenção para as relações chave que amplificam o ciclo de acção violenta colectiva. As características de todos os sistemas são: 1) Importação de energia e informações; 2) *Through-put* (conversão de energia); 3) exportação de produtos para o ambiente; 4) Padrão cíclico de actividades; 5) Entropia negativa, ou reservas; e 6) realimentação (aprendizagem). Cada um tem implicações para o desempenho dos ANEV e para uma estratégia para combater estes actores. Destes, a entropia negativa é particularmente importante para a sobrevivência a longo prazo, uma vez que chama a atenção para os meios pelos quais a organização armazena a energia para sobreviver a crises, induzidas por um ambiente turbulento, e ataques directos. Como organismos, os ANEV também passam por uma série de fases, inter-relacionadas, transitando entre gestação, crescimento, maturidade e morte. As mudanças no seu ciclo de

vida não são necessariamente lineares. Os grupos podem transitar da maturidade de volta para a gestação ou do crescimento para a destruição. Durante o seu ciclo de vida, as consequências das dinâmicas ambientais variam relativamente ao seu impacto nos comportamentos, as funções internas variam em termos da relevância para o desempenho organizacional, e o processo de tomada de decisão resulta de factores variados de ordem afectiva e racional (Thomas e Casebeer, 2004: 1-2).

3.3 – Sub-Sistemas dos ANEV

A análise de sistemas permite-nos abordar grupos díspares, geograficamente e mesmo temporalmente, a partir de um modelo comum. Cada grupo funciona dentro de um ambiente estruturado, exhibe características sistémicas comuns e evolui no seu ciclo de vida através de fases semelhantes. O diagnóstico é completado recorrendo ao exame do funcionamento interno de quatro subsistemas comuns: apoio, manutenção, cognição e conversões. Os três níveis de análise (ambiente, sistema e subsistemas) fornecem a estrutura com que se constrói a assinatura distinta de cada grupo. A assinatura do ANEV é uma função de suas interacções únicas, ou padrões de comportamento, em cada nível e transversalmente a todos os níveis da análise (Thomas e Casebeer, 2004: 2). Para uma representação esquemática dos ANEV enquanto sistema ver a figura n.º 1.

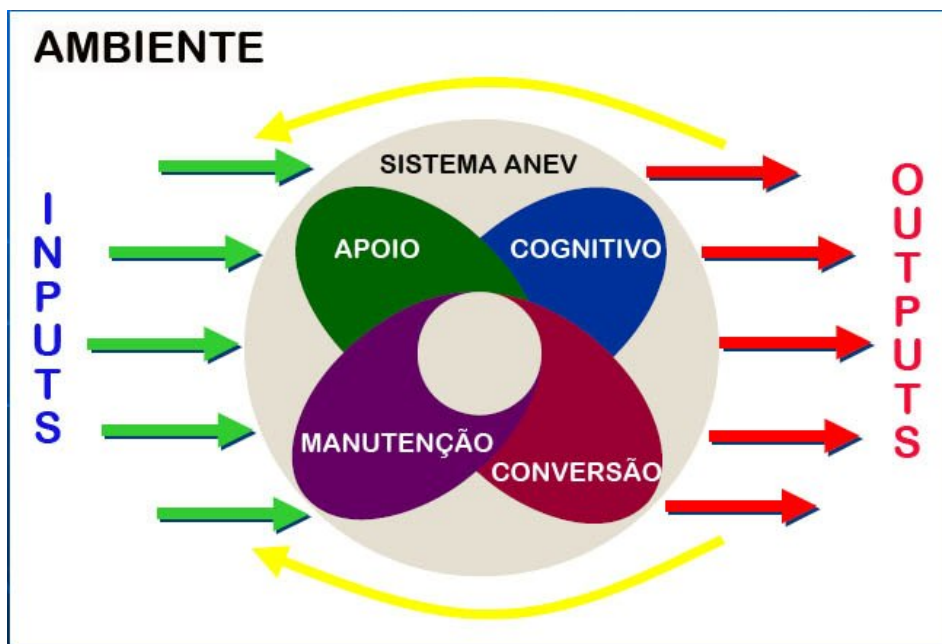


Figura 1 – Representação dos ANEV enquanto sistema.¹

¹ Traduzido a partir de THOMAS, Troy, CASEBEER, William (2004). “Violent Non-State Actors: Countering Dynamic Systems” [em linha]. In *Strategic Insights*, Volume III, Issue 3, March 2004 [referência de 29Março2008], p. 2. Disponível na Internet em: <<http://www.ccc.nps.navy.mil/si/2004/mar/casebeerMar04.pdf>>.



3.3.1 – Subsistema de Apoio

O subsistema de apoio funciona na fronteira do ANEV, trocando energia, monitorizando e gerindo as relações com o ambiente. Existem cinco tipos de transacções ambientais que são particularmente críticas para os ANEV: Recrutamento, aquisição de recursos, associações de partes interessadas, pesquisa de informações e entrega de produto (violência, serviços, ideologia, etc.). Destes, a aquisição de recursos e as associações a partes interessadas são as mais críticas para o arranque da organização e para a sobrevivência a crises – elas são formas de entropia negativa. Recursos confiáveis e frequentemente críticos e escassos são necessários para os grupos sobreviverem a acções continuadas contra o tráfico de droga, operações de contra-insurreição ou contraterrorismo. Nas suas relações com as partes interessadas, a capacidade de sustentação e a capacidade para sobreviver a crises é função do modo como o ANEV faz a gestão destas relações ao longo do tempo (Thomas e Casebeer, 2004: 2).

3.3.2 – Subsistema de Manutenção

O objectivo principal deste subsistema é proteger a organização do ANEV, e os seus órgãos (subsistemas) da incongruência e assegurar a sobrevivência à entropia positiva. As actividades de manutenção procuram preservar o equilíbrio, principalmente pela socialização do pessoal e através de um sistema de sanções e recompensas para garantir o desempenho nos papéis atribuídos. Enquanto o subsistema de apoio se centra em aceder a requisitos críticos, a dinâmica da manutenção concentra-se no equipamento para conseguir fazer o trabalho, e no caso de ANEV, o trabalho consiste em comportamento humano padronizado e o equipamento consiste em seres humanos. As funções primárias do subsistema de manutenção são socializar, recompensar e sancionar. A socialização constrói a cultura, ou sistema de valores e normas, enquanto as recompensas e sanções mantêm os comportamentos adequados ao papel desempenhado pelo indivíduo. A interacção destas funções resulta frequentemente numa tendência, para uma estrutura organizacional mais mecanicista ou burocrática, devido a um aumento da formalização e à correspondente diminuição da adaptabilidade. Por outro lado, a institucionalização de papéis organizacionais com comportamentos definidos reduz a incerteza e serve como uma forma de entropia negativa (Thomas e Casebeer, 2004: 3).

3.3.3 – Subsistema Cognitivo

As funções primárias do subsistema cognitivo são: aprender, formular a estratégia e controlar. Juntas, elas incluem o estilo de tomada de decisão do ANEV, que é responsável

por controlar, coordenar e dirigir os outros subsistemas." A dinâmica da tomada de decisão pode ser a mais difícil de diagnosticar, mas ela é também a mais importante para uma estratégia de coacção contra estes actores. Onde o objectivo é a derrota, sabotar o subsistema de cognição induz seguramente a desordem e a incerteza, que são precursores para o objectivo de induzir o fracasso total do sistema.

A função de aprendizagem merece ênfase especial. Os ANEV são sistemas cibernéticos; Eles têm uma capacidade de realimentação que possibilita a correcção de comportamentos e na maioria dos casos, autoconsciência.² Os ANEV, como organismos, desenvolvem mecanismos reguladores no seu ciclo de desenvolvimento (gestação). A forma mais básica da aprendizagem, que domina a gestação e o período inicial de crescimento, é conhecido como aprendizagem de ciclo único,³ ou simplesmente como cognição. A aprendizagem de ciclo único envolve aprender a partir das consequências de comportamento anteriores, resultando em mudanças nas estratégias de acção ou pressupostos subjacentes a estratégias, de maneira que deixam os valores de uma teoria de acção inalterada. A aprendizagem de ciclo único é suficiente quando as mudanças nas estratégias e táticas podem corrigir satisfatoriamente erros de desempenho ou melhorar a eficácia. Contudo, nem sempre é suficiente, especialmente quando o ambiente é altamente dinâmico, ou quando a organização tem de mudar os valores e normas que sustentam a cultura. A capacidade de adaptação, não só para corrigir comportamentos, mas também para determinar quais os comportamentos correctos, é essencial para sobreviver a crises. É uma forma de entropia negativa conhecida como aprendizagem de ciclo duplo. O ciclo duplo refere-se a duas interfaces de realimentação que ligam as informações sobre o desempenho ou o ambiente, a estratégias, bem como aos valores servidos por essas estratégias. Os ANEV mais fortes, como a *Al Qaeda*, aprendem a aprender (Thomas e Casebeer, 2004: 3).

3.3.4 – Subsistema de Conversão

As actividades executadas pelas funções de conversão incluem operações, treino, produção e outras. A função primária do subsistema é a realização de tarefas, convertendo a energia dentro do sistema e retornando produtos ao ambiente. No caso dos ANEV, o produto que mais nos diz respeito é a violência colectiva; Porém, a estratégia para lutar com estes actores deve também estar interessada em outros produtos que reforçam o

² “Self-awareness”, no original.

³ “Single loop”, no original.



sistema de violência, como treino, bens ilegais, ou produtos que fortalecem o seu posicionamento como serviços sociais. As actividades de conversão, e instalações associadas, são frequentemente o foco principal do ataque ao grupo. A destruição de fábricas de produção de cocaína nas selvas da América do Sul, o ataque a bases terroristas no Afeganistão, a protecção de instalações contra ataques de guerrilheiros em Bagdade, ou a luta contra militantes islâmicos na garganta de Pankisi na Geórgia, são exemplos deste tipo de ataques. A estratégia para lutar com estes actores deve incluir também a perturbação do treino e operações, e a destruição de instalações e a eliminação dos seus operacionais. Porém, a estratégia mais eficaz, reconhecendo que aquelas conversões não são fundamentais para que o ANEV possa sobreviver, ataca todos os subsistemas. As conversões na verdade contribuem para sobrevivência fornecendo um excesso de membros treinados e produtos, e as operações bem-sucedidas podem ter como resultado o aumento do apoio interno e externo; Porém, o ANEV pode sobreviver a um período estendido de inactividade deste subsistema se os outros permanecerem activos (Thomas e Casebeer, 2004: 3-4).

3.4 – Vulnerabilidades do ciclo de vida

Num ANEV maduro, os subsistemas e funções associadas, aqui delineadas, estão geralmente bem desenvolvidas, inter-relacionadas e com importância relativamente equiparada para o funcionamento do sistema. Porém, quando mapeadas em função das fases do ciclo de vida de um ANEV específico, a extensão do seu desenvolvimento e o seu valor relativo, variará substancialmente, apresentando uma assinatura do ANEV única e oportunidades para estratégias preventivas. Certos subsistemas específicos tendem a liderar, ou ser mais críticos para a sobrevivência e eficiência organizacional, durante cada fase do ciclo de vida. Na fase da gestação, para que um grupo se forme, um empreendedor de identidade e núcleo de fundadores devem estar ligados a recursos, partes interessadas e potenciais recrutas. Embeber o ANEV primitivo no ambiente, através de uma rede de relações críticas, é da responsabilidade do subsistema de apoio. Até que o subsistema de apoio faça o seu trabalho, os subsistemas de manutenção e conversão carecerão das pessoas e ferramentas necessárias para a socialização, treino, produção e operações. Embora o subsistema de apoio seja o mais crítico durante a gestação, é guiado por um subsistema cognitivo básico. A tomada de decisão e controlo não são o resultado de um processo elaborado e participado neste momento. Pelo contrário, o empreendedor de identidade pode facilmente fixar a agenda e controlar as funções sem a necessidade de



outros subsistemas devido à sua familiaridade com todos os outros membros de grupo (Thomas e Casebeer, 2004: 4).

Entra-se na fase de crescimento quando todos os subsistemas iniciam a actividade. No crescimento inicial, o subsistema de apoio continua a liderar, mas está crescentemente entrelaçado com o desenvolvimento de funções específicas de manutenção e conversão. É mais provável que as funções de manutenção dominem nos ANEV, que enfatizam uma agenda mais transcendental ou baseada em valores, como a *Jihad* islâmica na Palestina ou o *Kahane Chai* em Israel. Estes, e outros grupos, colocam um valor acrescentado na lealdade e compromisso para com os objectivos religiosos ou ideológicos do grupo. As funções de conversão dominarão nos ANEV que perseguem um programa de trabalho mais pragmático, como as Tríades chinesas ou os Senhores da Guerra do Afeganistão, onde a acumulação de riqueza ou a consolidação do poder exigem a produção de drogas, ou o treino de guerrilhas para possuir território e extrair recursos (Thomas e Casebeer, 2004: 4).

A fase de crescimento é caracterizada por níveis altos de incerteza, relacionada com comportamentos idiossincráticos por membros do grupo, dúvidas sobre a confiabilidade de recursos e partes interessadas, e o evoluir do carácter da organização. Num esforço para aumentar a estabilidade e o grau de sobrevivência, a fase de crescimento irá reflectir esforços crescentes, diferenciar, impor papéis e responsabilidades. Assim, os subsistemas de manutenção e cognitivos irão afirmar-se durante a fase final do crescimento clarificando objectivos e estruturas. A diferenciação gera pressão para integrar funções, que é executada pela função de controlo. Adicionalmente, a liderança do ANEV reconhecerá a importância de uma análise contínua do ambiente por actividades de pesquisa de informações como um meio para reduzir a incerteza e harmonizar o ajuste dos seus subsistemas às oportunidades e limitações do ambiente. Nos ANEV mais eficazes, a aprendizagem ganhará proeminência, quanto mais cedo se materializar no ciclo de vida, mais provável é que o ANEV, num ambiente turbulento, seja bem-sucedido (Thomas e Casebeer, 2004: 5).

Para os ANEV completamente maduros todos os subsistemas funcionam em consonância; A congruência é alcançada, a incerteza é gerida, e constrói-se entropia negativa. Com base neste tipo de sistema ideal, cada função está completamente articulada em termos de padrões adaptáveis e sustentáveis de actividade, a cultura é forte, o processo de decisão é baseado em aprendizagem de duplo ciclo, o controlo é eficiente, o treino é eficaz e as operações atingem os objectivos. Felizmente, este ANEV ideal raramente existe (Thomas e Casebeer, 2004: 5).



Apêndice 4 – A Tipologia de Actores Não Estatais Armados Adoptada

Neste apêndice é desenvolvida a tipologia de ANEA de Thomas, Kiser e Casebeer.

4.1 - Senhores da Guerra

Os senhores da Guerra podem ser definidos como líderes de grupos armados que controlam território localmente e que ao mesmo tempo actuam politicamente e financeiramente no sistema internacional sem interferência do estado (Mackinlay, 2000: 1). Estes também podem ser vistos como um comandante militar exercendo o poder civil numa dada região quer em aliança nominal com o governo legítimo, ou desafiando-o.

Os senhores da guerra podem também ser vistos como gangues “maturos” em que os efectivos vão desde a centena até alguns milhares. São distintos dos insurgentes pois enquanto estes recebem apoio da população os anteriores exercem predação sobre ela (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005:123-124).

O aparecimento de senhores da guerra não é de modo algum um fenómeno histórico novo. Os senhores da guerra foram actores importantes, influentes e de certo modo decisivos na guerra dos Trinta Anos (1618 – 1648). Igualmente, na primeira metade do século vinte, extensas partes da China estavam sob o controlo de senhores da guerra. As guerras civis prolongadas e o declínio da capacidade do estado de exercer adequadamente o monopólio do uso de força criaram condições favoráveis para a ascensão dos senhores da guerra. Os senhores da guerra pretendem maximizar os seus lucros a partir da desordem do estado (Mair, 2003: 12).

São essencialmente predadores ambientais cujos esquemas de predação envolvem a imposição de pagamentos sobre mercadorias que atravessam o território, venda de droga, esquemas de protecção ou outros tipos de extorsão. A sua eclosão ocorre em ambientes onde o poder estatal é fraco, ou está ausente, existem raízes para a violência se instalar e os motores de transformação são fortes, especialmente a presença de identidades em competição (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 124). A ameaça de uso da força contra civis desempenha um papel central no enriquecimento económico. Os senhores da guerra raramente são empreendedores económicos por si próprios, preferencialmente subtraem o capital dos negócios de indivíduos que acabam sob a sua alçada. A sua fonte principal de rendimentos é a imposição de taxas sobre a exploração de recursos minerais e o comércio. Os principais grupos atingidos por estas taxas são os mineiros, de diamantes, ou metais preciosos e outros minérios facilmente exploráveis e de alto rendimento, produtores de



droga, traficantes de droga e contrabandistas de bens de consumo. Em alguns casos, os senhores da guerra até conseguem licenciar companhias petrolíferas, mineiras e madeireiras internacionais (Mair, 2003: 13).

Enquanto senhor da guerra é líder, comandante, ditador, juiz e júri; conjuga carisma com oportunismo matreiro. Normalmente possui algum tipo de experiência militar. O grupo fornece funções de socialização e pertença. As suas características de exércitos privados asseguram a alusão a um inimigo eventual. Não usam normalmente uniforme ou distintivo, tornando-os difíceis de distinguir dos civis, e as relações de comando são muitas vezes o espelho de relações pessoais ou parentesco.

O senhor da guerra apoia-se na violência colectiva para castigar as comunidades não cooperativas, colhendo pagamentos através do medo da mutilação, assassinato de familiares ou destruição de propriedade (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 125).

Alguns expoentes dentro deste tipo de actor foram as lutas dentro do clã Habar Gedir na Somália, resultado da proliferação dos senhores da guerra, e um contrato firmado entre firmas europeias controladoras pela Máfia e senhores da guerra somalis, pretensamente representando o governo somali, para a exportação de resíduos tóxicos para a Somália. Como corolário particularmente incongruente temos um instrumento legal, contrato internacional, que liga duas entidades ilegítimas e criminosas à margem do sistema internacional (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 126-127).

Segundo a análise sistémica os senhores da guerra acumulam entropia negativa ao adquirirem recursos e mantêm a sua congruência ao fornecerem valores tangíveis dos seus “accionistas”. São na sua essência actores transaccionais as suas estratégias são a acumulação de dinheiro, controlo de mercados, especialmente os de bens ilegais, e a expansão do poder ou do seu território. A lealdade dos membros é comprada e está à venda (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 127).

4.2 - Organizações Criminosas Transnacionais

As Organizações Criminosas Transnacionais (OCT) podem ser definidas como grupos com uma estrutura corporativa cujo objectivo principal é a obtenção de dinheiro através de actividades ilegais, por vezes sobrevivendo pelo medo e corrupção, (Nesbitt citado por Bresler)¹. Williams refere que estas organizações são transnacionais por natureza uma vez que operam fora das estruturas de autoridade e poder e desenvolveram estratégias

¹ Esta definição é a da Interpol, da qual Nesbitt era chefe do Grupo do Crime Organizado, segundo consta no sítio: <<http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm#interpol>>. Consultada pela última vez em 30 de Março de 2008.



sofisticadas para contornar a lei nos países individuais e na comunidade internacional. A maioria das organizações transnacionais legais ganha acesso ao território e mercado através de negociações. As OCT fazem-no contornando o estado. Elas empenham-se sistematicamente em actividades para se evadirem ao controlo estatal, o que é possível porque as razões que deram azo à sua emergência também tornam difícil aos governos contrariarem-nas (Williams, 1997: 321).

Ao contrário dos senhores da guerra estas organizações não conseguem funcionar exclusivamente em estados falhados, precisam também de estados funcionais para operarem eficazmente. Normalmente as OCT tiram partido das infra-estruturas de comunicações, transportes e financeiros dos estados bem-sucedidos. Criam fachadas legais para os seus negócios ou corrompem negócios legítimos. Criam também associações invulgares com algumas partes interessadas, nomeadamente através da procura dos seus produtos, gerada pelos cidadãos dos estados prósperos (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 128).

Estas organizações podem ser o resultado de uma evolução de gangues através de um processo que os leva de um carácter de pequena criminalidade até ao estatuto de OCT. Estes grupos envolvem-se num processo complexo que pode ser designado de “guerra política”, sendo este outro nome para as guerras irregulares, assimétricas ou de quarta geração. Dentro da sua agenda pode encontrar-se a corrupção das forças da autoridade, o desafio da legitimidade do estado, a sua substituição ao estado em áreas não governadas, o domínio do sector informal da economia e a infiltração nas instituições do estado. A sua acção pode levar à forte erosão do estado democrático e à constituição de verdadeiras democracias anocráticas, bem como ao estabelecimento de estados criminosos dentro do estado de direito. Como exemplo da infiltração do estado pelos grupos criminosos é possível apontar o Primeiro Comando da Capital que, no Brasil, orienta jovens promissores para infiltrarem a estrutura do estado brasileiro (Manwaring, 2008: 4-42).

A estrutura destes actores evoluiu para redes complexas, ao contrário da anterior estrutura piramidal, como nos é relatado por William (2002: 61-97), e procuram vantagens da sua relação com o ambiente global. No essencial estas organizações ligam regiões onde as falhas de governação podem ser efectivamente exploradas com regiões onde o nível de rendimento sustenta o consumo. Os santuários são tipicamente necessários para a produção de bens ilegais. Este pode tomar a forma de um governo corrupto ou impotente. As suas estruturas de comando são também habitualmente em rede (Thomas, Kiser e Casebeer,



2005: 128-129).

As explicações para o surgimento deste fenómeno variam mas assentam normalmente no papel dos mercados, seja mercado negro, mercado de bens ilegais ou mercado legal onde as OCT operam ilegalmente exercendo extorsão sobre os negociantes legais. Na vertente sociológica é dada ênfase à questão da mobilidade social que está associada à ascensão noutras organizações (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 129).

Ao nível da análise sistémica as OCT são organizações transaccionais que adquirem, produzem e distribuem bens e serviços ilegais. Os grupos criminosos não começam inicialmente como transnacionais mas podem desenvolver esse carácter com o tempo. O processo evolutivo passa normalmente por três fases: No primeiro gangues localizados, usam a violência para obter território; no segundo desenvolve-se uma relação parasítica onde as partes interessadas mais dominantes, ou outros ANEV mais poderosos, usam os gangues para fins próprios; por fim desenvolve-se uma relação simbiótica onde o próprio hospedeiro precisa do parasita para sustentação (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 130).

A criminalidade organizada transnacional é mais importante que a criminalidade interna pois o seu nível de organização e poder permite-lhes desafiar directamente, evadir, minar ou corromper o estado. O tipo de bens fornecidos, armas ligeiras, drogas, prostituição e tráfico humano é contrário aos fins do estado. Perturbar a economia introduzindo bens contrafeitos e concorrência desleal. Os “patrões” destas organizações oferecem também pertença a um grupo, muitas vezes também definido ao longo de linhas familiares, de clã ou étnicas, e um rendimento regular (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 130).

As OCT são peritas no uso da violência, utilizando a força letal de uma forma altamente organizada, selectiva e compartimentada. Existem três tipos de violência associada com estes actores. A primeira prende-se com a defesa do território e dos lucros. Pode ser utilizada contra o governo, embora o mais vulgar seja o suborno, ou contra outras organizações de carácter similar. Outro tipo de violência é o associado com o sistema de incentivos e punições. Esta é utilizada para manter a disciplina e travar ambições perigosas dentro da organização. A última diz respeito à violência que se gera para suportar os hábitos de adição e os actos cometidos sobre a influência das substâncias que alteram a mente. Algumas mecânicas negras da globalização têm contribuído para a ascensão deste tipo de actores (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 131-132).



4.3 - Movimentos Religiosos Militantes

Estes movimentos têm recebido uma atenção global reforçada devido ao 11 de Setembro. Contudo o ataque terrorista ao Pentágono e ao *World Trade Center* reflectiu uma tendência que se iniciou décadas antes. Não existe ainda um consenso sobre quais os factores ambientais específicos que estão a contribuir para a ascensão destes movimentos mas o seu aumento é notório. Outro aspecto também verificado é o de que as organizações mais perigosas e radicais têm emergido em locais onde reina a violência e a força do governo é insuficiente para debelar o radicalismo. Os movimentos islâmicos são os mais notórios mas existem também movimentos com origem noutras confissões religiosas (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 133).

Do estudo realizado pelos autores estes salientam que a religião é manipulada por aqueles que procuram o poder e dão ênfase a outras explicações que não a religiosa, ou civilizacional para o conflito. A religião é também manipulada para sancionar actos que de outra forma seriam imorais ou ilegais. Na verdade estes grupos podem ser a maior ameaça para o Estado. Muitos militantes religiosos não aceitam ser governados por apóstatas ou aqueles que não partilham das suas crenças (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 134-135).

Apesar de existirem grupos extremistas das várias confissões seria um erro subestimar a proliferação de movimentos islâmicos radicais. É necessário atender à distinção entre os movimentos que empregam a violência ou não, até pelo perigo de radicalizar movimentos em resposta a excessos de coação ou outras falhas de governação. Neste contexto podemos distinguir entre os movimentos político-religiosos onde o Islão é uma fé abrangente que não pode ser divorciada dos aspectos políticos, sociais e económicos da vida do estado. Não põem em causa o estado e os movimentos religiosos militantes (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 135-136).

Os movimentos religiosos militantes tendem a ver os governos como corruptos e ilegítimos porque não seguem os preceitos religiosos. São universalistas na medida em que a sua concepção é parte de uma herança que se aplica a todos os crentes e como tal têm pouco respeito pelas fronteiras e tendem a assumir actividades transnacionais. O compromisso como forma para alcançar os seus fins é inaceitável (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 138).

Os *jihadistas* globais têm como agenda política a criação de um novo estado, um “califado”. A forma política e física deste califado começaria como um grupo de emirados islâmicos de ideologia semelhante, ou míni-estados, cujo tamanho pode variar desde um



subúrbio a um país. Inicialmente, esta rede de emirados não terá uma autoridade central mas apoiar-se-á mutuamente em termos políticos, logísticos, financeiros e militares. Esta rede descentralizada será a base do futuro estado islâmico, o califado, que será uma entidade política única, governada como o profeta e os seus sucessores governaram os antigos povos islâmicos. A sua estratégia consiste em usar a força militar para quebrar o governo secular numa dada região e posteriormente restaurar a ordem através da instituição da sua versão da lei islâmica. Essencial para esta estratégia é quebrar a influência dos EUA para posteriormente derrubar os governos seculares (Zabel, 2006: 4-5). Um dos objectivos dos movimentos radicais islâmicos, conducentes ao seu estado final desejado, é provocar um “choque das civilizações”. Isto resulta da natureza totalitária das suas crenças que em última análise não podem permitir a existência de qualquer outro sistema de valores nas áreas que controlam. O seu objectivo é passar essas crenças totalitárias para a comunidade islâmica, a *ummah* (MacDonald, 2007: 7-27).

Uma das fontes de inspiração dos grupos que actuam dentro da lógica exposta anteriormente, é o movimento “purista” conhecido “wahhabismo” ou “salafismo.” Originário da Árabia Saudita, este movimento adopta uma interpretação estrita e “puritana” do Islão. Os *wahhabitas* não aceitam as outras quatro escolas de pensamento sunitas, Hanafi, Maliki, Shafi’i e Hanbali. Esta interpretação rigorosa deixa pouco espaço para cooperação com o estado, instituições geridas pelo estado ou outras fés, qualquer cooperação é vista como uma violação de acordos com as partes interessadas. A intolerância *wahhabita* é “composta” por uma cultura de *jihad* que abraça uma interpretação estrita do “verso da espada”. Outras interpretações modernas desse verso são rejeitadas. Os *wahhabitas* estão dispostos a lutar para ver o Califado Islâmico restaurado na terra e estão dispostos a morrer pela sua causa. Os movimentos *wahhabitas* proporcionam, serviços relacionados com o estado: serviços sociais, escolas. O apoio das partes interessadas é fundamental para este movimento através da recolha de donativos e patrocínios (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 139-140).

Segundo Lambert, o inimigo islâmico pode ser caracterizado como três grupos separados mas que se sobrepõem parcialmente. Os mais violentos de todos, que designa por Vanguarda Islâmica Revolucionária, são os indivíduos que se encontram organizados em pequenos grupos e que planeiam, preparam e levam a cabo actos violentos com a finalidade de um novo estado islâmico unificado. Esta facção pode ser subdividida em duas seitas fundamentais, uma sunita, de inspiração salafista ou *wahhabista*, e que tem tido uma



actuação mais global, e uma xiita que tem tido uma actuação mais local. Um outro grupo é maior e mais difícil de identificar, são apoiantes que não atravessaram a fronteira para a acção violenta. Contudo estão dispostos a apoiar a vanguarda financeiramente e moralmente. Podem ser designados por “apoiantes não violentos”. O terceiro grupo é composto por estados e grandes organizações que apoiam a vanguarda ou os seus objectivos (Lambert citado por Dobrot, 2007: 2-3).

Os movimentos religiosos militantes são caracteristicamente transcendentais. Obtém a sua autoridade, e consequentemente a sua entropia negativa a partir do divino. Não existe nenhuma autoridade superior e não pode ser contrariada ou sobreposta por nenhuma autoridade inferior. Os líderes destes grupos normalmente reclamam ter uma ligação especial a Deus e “servem” de meio para passagem de mensagens de Deus para os elementos do grupo. Estes grupos atraem indivíduos já com uma predisposição para estas crenças. Normalmente é necessário um período adicional de socialização que inclui alguma forma de isolamento do resto da sociedade. Os membros já indoutinados mantêm-se muitas vezes empenhados, devido ao seu sistema de crenças, muito para além de cálculos lógicos ou nacionais (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 141-142).

4.4 - Militantes Étnico-políticos

Embora o componente étnico dos actores anteriormente referidos possa ser importante mas muitas vezes não é característica definidora mais importante. Ao contrário das anteriores, os movimentos etno-políticos lutam por uma consciencialização étnica e valores que sejam validados na forma de poder político.

Estes movimentos surgem em ambientes onde existem percepções de diferenças étnicas. Percepção é uma palavra-chave já que estes grupos coexistem até que uma diferença menor seja por vezes explorada ou por vezes, mesmo onde não existe divisão étnica, ela é artificialmente criada. Influências múltiplas podem afectar esta percepção seja o conteúdo das mensagens dos média, retórica das elites, políticas que exacerbam diferenças sociais, económicas ou políticas entre etnias diferentes, ou empreendedores identitários que pretendem agravar, intensificar ou criar divisões entre grupos (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 142-143).

Os grupos etno-políticos chegam à violência muito lentamente. O reforço das clivagens identitárias, conjugado com a pouca eficácia do estado, aceleram a formação e o crescimento. Estes grupos seguem um ciclo de vida que inclui as seguintes fases:

- 1) Tornam-se etnicamente conscientes;
- 2) Tornam-se etnicamente organizados;



3) Desenvolvem objectivos que servem primariamente ou exclusivamente a sua organização étnica, incluindo o desenvolvimento de uma estratégia viável; 4) Usam a violência para atingir os seus objectivos baseados na etnia. As condições que dão azo ao crescimento da consciência étnica, tem aumentado no mundo (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 143-144).

Os grupos etno-políticos tipicamente contam com valores, com algum grau de transcendência, para criar entropia negativa. Podem recorrer a algum herói mítico ou passado grandioso de feitos embelezados ou fabricados (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 148).

4.5 - Eco-Guerreiros, Grupos Milenaristas e Outros ANEV

Na última década têm-se desenvolvido grupos particulares de ANEV. Nomeadamente surgiram grupos de “associações de interesses” que empregam violência na prossecução destes interesses. Entre estes encontram-se Eco-Guerreiros, grupos antiglobalização, grupos milenaristas e outros ANEV. Como fenómeno relativamente recente pouco pode ser avançado em definitivo em relação a estes actores (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005: 149).

Enquanto alguns grupos ecológicos já apresentam características maduras, os movimentos antiglobalização revelam uma elevada heterogeneidade na sua composição e possuem um grau de coordenação e de controlo algo rudimentar. (Thomas, Kiser e Casebeer, 2005:149). Os meios tecnológicos são muitas vezes usados para a coordenação de acções e podem ser usadas técnicas de “*swarming*” que tal como a ciber-mobilização, foram comparadas a um novo exército de massas (Cronin, 2006: 77-87).

Os grupos milenaristas são imbuídos de um sentido de urgência de transformação da sociedade, ou da iminência dessa transformação, seja num sentido positivo ou negativo. De acordo com Thomas, Casebeer e Bartolomei, também se podem incluir entre estes grupos os movimentos anarquistas (2004: 8).

4.6 - Empresas Militares Privadas

Segundo Schneckener, os mercenários e empresas militares privadas (EMP) são voluntários, normalmente recrutados de países terceiros, que são remunerados para integrarem unidades de combate ou para conduzir tarefas especiais por si próprios. Podem servir diferentes padrões, desde as forças armadas de um estado até senhores da guerra que lhes prometem recompensas. Enquanto os mercenários tradicionais são proibidos sob o direito internacional, as empresas militares, ou de segurança, privadas modernas normalmente actuam de uma forma legal e licenciada. Estes actores profissionalizaram e

comercializaram o negócio de fornecer combatentes, instrutores ou conselheiros, ou outras formas de apoio operacional ou logístico, e são contratadas pelos governos, companhias ou outros actores não estatais (2007: 12).

Ao contrário do que se poderia pensar este fenómeno não é totalmente novo. A existência de guerreiros individuais e de unidades a soldo, data já de tempos muito longínquos. Apesar da definição de Schneckener integrar os mercenários e as EMP existem diferenças entre este tipo de actores. Para Singer, a principal diferença reside na corporização dos serviços, isto é, na sua inserção numa lógica empresarial e, na maior parte dos casos, integrada em grupos de actividades diversificadas (2003: 45-46). As particularidades destes novos actores, face aos antigos mercenários individuais e colectivos, estão sintetizadas no quadro seguinte. Ver tabela 1.

Tabela 1 – As particularidades das EMP.²

<i>Área</i>	<i>Relevância</i>
<i>Organização</i>	<i>Estrutura corporativa anterior.</i>
<i>Motivos</i>	<i>Lucro para a empresa em vez do lucro individual.</i>
<i>Mercado</i>	<i>Maior abrangência, Clientela variada.</i>
<i>Recrutamento</i>	<i>Público, Especializado.</i>
<i>Ligações</i>	<i>Com holdings corporativas, Mercados financeiros.</i>

Estas empresas são por vezes inseridas num leque mais vasto designado por Fornecedores de Serviços Militares. Nesta classificação englobam-se os Fornecedores de Serviços Não-letais, as Empresas de Segurança Privadas (ESP) e as EMP. Esta classificação é da *International Peace Operations Association*, uma organização americana, que, segundo Schreier e Caparini, faz *lobbying* e advoga os interesses das ESP e EMP (2005: 35). Existem várias outras tipologias para caracterizar as EMP³ e as ESP, desde a de Singer: Empresas Militares Fornecedores de Serviços, Empresas Militares de Consultadoria e Empresas Militares de Apoio⁴ (2003: 91), até à de Wulf que engloba 6 categorias: Consultadoria; Logística e Apoio; Serviços Técnicos Manutenção e Reparação; Treino; Manutenção de Paz e Assistência Humanitária; e Forças de Combate (Schreier e

² Traduzido e adaptado de Singer. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. London: Cornell University Press. 2006, p. 47.

³ Face às diferenças de definições algumas empresas, que de acordo com a *International Peace Operations Association* são ESP, caem no âmbito das EMP segundo outras classificações. Isto ressalva a pouca distância que separa umas das outras.

⁴ Military Provider Firms, Military Consultant Firms, e Military Support Firms, no original.



Caparini citando Wulf, 2005: 39-41).

Entre os clientes destas empresas encontram-se estados, organizações internacionais, ONGs, agências humanitárias e de desenvolvimento, empresas multinacionais e mesmo indivíduos. Um dos casos emblemáticos da proliferação das EMP foi a operação norte-americana no Iraque. Com mais de 60 empresas e 20.000 colaboradores disponibilizando serviços militares e de segurança, EMPs constituem o segundo maior contingente, perdendo apenas para a presença norte-americana (DCAF, 2006: 2-3).

Alguns tratados e regras de direito internacional aplicam-se às EMPs. Entre estes contam-se a legislação relativa a direitos humanos e ao direito penal, neste caso o Tribunal Penal Internacional (TPI) tem jurisdição sobre certos crimes cometidos por indivíduos, mas não sobre as empresas que os empregam. Quanto ao estado este tem responsabilidade na medida em que se aplicam as normas internacionais do costume, codificadas nos Artigos sobre Responsabilidade do Estado (2001) da Comissão de Direito Internacional. Estas dispõem que os Estados são responsáveis pelas actividades dos actores não-estatais actuando por conta do Estado. Também o Direito internacional humanitário (DIH) e a Convenção sobre mercenários: a Convenção Internacional contra o Recrutamento, o Uso, o Financiamento e o Treino de Mercenários (1989) se aplicam (DCAF, 2006: 6).

Embora existam muitos argumentos a favor e contra a utilização destas empresas, alguns deles encontram-se sumarizados na tabela seguinte. Ver a tabela nº 2 na página seguinte. Porém parece-nos que o potencial para causar danos na ordem internacional, nas relações civis-militares e na legitimidade dos governos que os empregam é enorme. Embora estes actores não sejam encarados como ameaças para os estados mais poderosos tal não acontecerá da mesma forma com outros estados que podem vir a ser vítimas de intervenções destes actores.

Os perigos para a ordem legal e para os valores democráticos ocidentais podem ser enormes. Segundo o *Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces*, na maioria dos países onde operam as EMP, a legislação que regula as suas actividades é deficitária, especialmente no que diz respeito a funções exercidas no exterior e, portanto, no que se refere ao seu controlo efectivo. Os governos podem utilizar as EMP para contornar mecanismos de controlo democrático interno, por exemplo, limitações legais quanto ao número de forças enviadas ao exterior. Para além disto, em muitos países, as EMPs não têm a obrigação de publicar os dados relativos a suas despesas ou informar sobre as suas actividades. O pessoal contratado pelas EMP normalmente não está

submetido à disciplina e ao treino relativos à conduta durante as hostilidades de acordo com as normas dos conflitos armados. Também as EMPs podem facilmente colocar fim às suas operações, tornando difícil a procura de pessoal acusado de violações das convenções internacionais da guerra (DCAF, 2006: 4).

Tabela 2 – Argumentos a favor e contra a utilização de Empresas Militares Privadas.⁵

Área	A favor	Contra
Economia	As EMP trabalham mais eficazmente pelo preço.	As provas da sua eficácia custo benefício são fracas; As práticas comerciais das EMP não são muito transparentes; O verdadeiro custo das missões militares é ofuscado através do outsourcing.
Militar	As Forças podem concentrar-se em missões mais centrais; As EMP são mais flexíveis e de projecção mais rápidas São criadas sinergias entre as forças militares e as EMP.	Dependência dos militares destas firmas; As companhias não são de confiança no campo de batalha; O método JIT (Just in Time) não é adequado para o campo de batalha; Os militares ficam com a tarefa adicional de proteger os civis contratados.
Intervenção Humanitária e Operações de Apoio à Paz	Reacção Rápida das companhias na resposta a crises; A qualidade das missões da ONU aumenta; Protecção dos actores humanitários; Cuidado na projecção de forças nacionais.	A responsabilidade de proteger da comunidade internacional é delegada; Firmas dúbias são legitimadas pela ONU.
Crises Internacionais	Estabilização de estados colapsados; Empenhamento do sector privado na reconstrução pós-conflito.	A continuação do conflito é no interesse das Companhias; As Companhias podem causar dano na política externa do seu país; A distinção entre civis e militares desaparece; As Companhias actuam como proxies (por delegação) do seu governo.
Tecnologia	O know-how das companhias é melhor.	A tecnologia não está disponível em situações críticas.
Políticas (Policy)	Os Governos podem reduzir a sua presença das suas forças ao contratarem EMP.	Não há controlo democrático das companhias; Os estados deviam garantir a segurança; O equilíbrio complicado Civil-militar é perturbado.
Lei	As EMP operam sob licença do governo; Códigos de conduta regulam as práticas do negócio.	Não existe regulação legal da projecção e emprego das EMP; É difícil acusar criminalmente as EMP e os empregados por actos criminosos ou violações dos direitos humanos. A convenção de Genebra (combatentes/não-combatentes) fica undermined

⁵ Traduzido e adaptado de Wulf, H. Internationalizing and Privatizing War and Peace. Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2005, p. 63–64.



O facto de estes perigos não serem reconhecidos e de se insistir em aspectos de ordem economicista para a sua utilização é revelador do quanto as preocupações exclusivamente económicas e de lucro podem colocar em cheque valores basilares e indispensáveis à manutenção das características democráticas da sociedade. A segurança é um bem que o estado tem de providenciar e sob a bandeira da legitimidade conferida pela vontade da população a quem responde. Se a segurança for fornecida por uma entidade privada a justificação para a existência do estado e a sua legitimidade dilui-se. Por exemplo, existem indicações de que algumas EMP foram contratadas por barões da droga da América do Sul para garantir a sua segurança (Holmqvist, 2005: 45). Neste caso estamos a falar de segurança face à legítima actividade de polícia do estado para com indivíduos que praticam a criminalidade.



Apêndice 5 – Resumo da Entrevista com o Mestre Luís Tomé

Este apêndice corresponde a uma entrevista realizada ao professor Luís Tomé, da Universidade Autónoma de Lisboa, em 4 de Abril de 2008, relativamente a temas da Política Europeia de Segurança e Defesa e às Estratégias de Segurança da União Europeia e dos Estados Unidos da América.

Pergunta: Que mecanismos foram criados a partir da estratégia Solana para materializar a implementação da Estratégia de Segurança Europeia? A Estratégia de Segurança Europeia nasceu com o documento Solana?

Resposta: Actualmente existem mecanismos que não existiam antes e que foram criados para servir a PESC e a PESD - partindo-se do pressuposto que a Europa tem de ter capacidade de decisão e capacidade de execução -, desde o Comité Político e de Segurança, o Estado-Maior, o Comité Militar, o Staff Militar, a Célula de Planificação, o Centro de Situação, a Agência Europeia de Defesa, etc.: todas estas estruturas foram lançadas para a implementação da PESD ainda antes do documento Solana.

Por outro lado, a estratégia europeia de segurança tem início muito antes do documento Solana. Os estados que aprovaram o documento Solana em 2003 já anteriormente estavam a conduzir o desenvolvimento da PESD desde, fundamentalmente, 1999, pelo que o documento do “Sr. PESC” Solana é já expressão do que se estava a fazer no sentido de aprofundar a PESD.

No meu ponto de vista, as grandes mudanças na política de segurança europeia ocorrem em dois momentos: em 1998, quando os ingleses na cimeira de Saint-Malo, conjuntamente com a França, afirmam aderir à ideia de que a União Europeia (UE) deve desenvolver uma capacidade própria de decisão e de execução, ou seja deve ter a sua própria PESD – o que significa que Londres abandonou a sua posição anterior de resistir a este processo temendo que pudesse promover uma certa competição UE-NATO e/ou se pusesse em causa a solidariedade transatlântica; e, logo no ano a seguir, num momento fulcral, quando se começou a desenvolver verdadeiramente a PESD e foi fixado o “Objectivo Global” de Helsínquia. Pelo meio, nesse ano de 1999, tinha ocorrido a intervenção NATO no Kosovo, celebrara-se o 50º Aniversário da Aliança Atlântica e convidaram-se os primeiros candidatos do Leste Europeu a aderir à NATO. É uma altura



decisiva pois a União Europeia assume definitivamente que, para benefício da segurança europeia, da Aliança Atlântica e da relação transatlântica seria imperioso desenvolver urgentemente a PESD. Havia, até aí, um outro paradoxo do qual não se saía: era necessário fixar os objectivos e, em função dos mesmos, desenvolver capacidades, mas como os objectivos dependiam das capacidades disponíveis ou a mobilizar, não se definiam objectivos sem se saber com que capacidades se podia contar. Ora, a política europeia de segurança estava de certo modo refém deste paradoxo. Foi em Helsínquia - por isso é que constituiu um marco muito importante - que se decidiu que a União Europeia iria fixar, simultaneamente, metas políticas e capacidades a desenvolver. A partir de então, a UE tem procurado desenvolver as suas capacidades e os seus objectivos em paralelo, deixando para trás muitas das hesitações anteriores. Por isso, estes dois momentos - Saint-Malo e Helsínquia - são cruciais.

Depois, na sequência destes passos, a UE começou a ser criticada por estar a desenvolver uma “política” europeia de segurança e defesa sem uma “estratégia”. E a verdade é que os progressos PESC e PESD requeriam que a UE se dotasse de uma Estratégia de Segurança. Por isso, Javier Solana desenvolveu este documento que seria aprovado pelos Chefes de Estado e de Governo da União em 2003, já com algum atraso face à implementação da PESD que começara 4 anos antes.

Pergunta: A Estratégia de Segurança Europeia e a Estratégia de Segurança Nacional de 2006 dos EUA são muito semelhantes?

Resposta: Deixe-me começar por dizer que o documento estratégico americano fundamental para análise é o US NSS de 2002, pois o de 2006 é, essencialmente, um documento de reavaliação, ponderação e justificação da Estratégia Americana enunciada em 2002. Ora, os documentos, americano e europeu, que refere possuem diferenças acentuadas. É certo que há elementos comuns e consensuais entre ambos, como a referência a algumas ameaças ou a vontade de desenvolver parcerias. Mas temos também elementos centrais que são completamente distintos entre as Estratégias de Segurança Europeia e Americana, havendo que salientar que o documento europeu é em si mesmo um mínimo denominador comum aos Estados-Membros.

Uma das diferenças fundamentais entre os dois documentos é a lista das ameaças. Americanos e europeus referem terrorismo, conflitos regionais, proliferação de ADM ou o

falhanço dos Estados. Simplesmente, os EUA referem também os chamados “Estados Pária” e é com esses que se coloca a questão principal. Esta designação serve para aqueles países que não respeitam as normas e convenções internacionais e violam sistematicamente as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e os valores universais. A referência aos Estados Pária e à predisposição para actuar contra eles consta no documento americano mas é ostensivamente ignorada no documento da UE, que não os menciona sequer entre as ameaças à segurança.

Outra diferença respeita às estratégias para lidar com as novas ameaças e riscos. A lógica americana inscrita no NSS de 2002 sugere a acção militar preventiva ainda que a ameaça seja indefinida: os EUA afirmam que perante certas ameaças a dissuasão já não é eficaz e que as ameaças podem ser eminentes sem o conhecimento do Estado - por exemplo, no dia 10 de Setembro de 2001 a ameaça era eminente mas eles não o sabiam – e, nesta medida, poderão atacar preventivamente os adversários mesmo que subsista algum grau de incerteza quanto ao carácter “directo e eminente” da ameaça ou da agressão. Este é o pilar central da nova estratégia de segurança dos EUA e é, obviamente, o mais polémico, levando muitos críticos a falarem em “guerra preventiva”. Ora, nada de semelhante aparece no documento europeu. Por outro lado, também o documento americano indicia a possibilidade dos EUA, se necessário, poderem actuar independentemente e à margem dos mecanismos formais, enquanto o documento europeu faz do “multilateralismo efectivo” o pilar da sua estratégia de segurança, o que pode até ser considerado, em grande medida, uma resposta distintiva europeia face aos problemas da segurança internacional.

Pergunta: Os Estados Unidos, na sua guerra ao terror, conseguiram instrumentalizar a ONU, para forçar a aprovar uma resolução que “obriga” os estados a aprovarem no seu quadro legislativo interno, legislação contra o terrorismo? Será que isto é a materialização do direito de ingerência antiterrorista?

Resposta: Não, de todo. Primeiro porque, mesmo os EUA, que lideram e têm uma influência tremenda nas Nações Unidas, só conseguem fazer aprovar o que quer que seja se isso for do interesse e da conveniência dos outros quatro membros permanentes do CS: como é evidente, pelo direito de veto inerente à condição de membro permanente do CS da ONU, mesmo que os americanos queiram, se os outros quatro não quiserem também, as resoluções não são aprovadas. Além disso, grande parte dessas resoluções provêm até da



Assembleia-Geral, onde a influência americana também é limitada pois aí estão todos os países representados havendo, portanto, muita divergência. Em certos casos, a iniciativa coube ou cabe ao próprio Secretário-Geral, naturalmente independente de Washington e, muitas vezes, até mesmo frontalmente adverso à política americana.

Dito isto, também é evidente que depois do 11 de Setembro, que se constitui como um momento verdadeiramente detonador, os EUA assumiram a guerra contra o terrorismo. E porque se trata da superpotência Estados Unidos, qualquer movimentação na sua política externa tem impactos tremendos em todo o sistema internacional. Ao definirem a guerra contra o terror, pressionam muito a restante comunidade internacional para aderir a essa luta. E sendo, manifestamente, o terrorismo uma enorme ameaça para todos os países e a segurança internacional, Washington conseguiu transpor a sua guerra anti-terrorista para o quadro das Nações Unidas, levando as instituições da ONU a aprovarem uma série de novas resoluções, documentos, relatórios e convenções em que se afirma que o terrorismo é uma ameaça global e para toda a Humanidade e que é obrigação dos Estados soberanos combater o terrorismo internamente, no seu seio, mas também combater o terrorismo externamente e impedir seja uma ameaça para os outros países e para a segurança internacional. A ONU e os Estados Membros assumem, portanto, a obrigatoriedade de todos os países se dotarem de mecanismos anti-terroristas; os mais frágeis, devem pedir auxílio e ser ajudados pela comunidade internacional; mas se algum Estado não o quiser fazer e, com isso, puser em causa a segurança internacional e de outros Estados, então corre o risco de sofrer ingerências externas na sua soberania ou, no limite, ser mesmo alvo de uma intervenção contra si. É por isso que parece estar a emergir uma espécie de direito de ingerência antiterrorista, bem como de contra-proliferação de ADM, mas somente se um Estado não assumir as suas obrigações decorrentes da condição de soberano (que concede direitos mas também dá deveres aos Estados) e das convenções e resoluções internacionais.

O termo “obrigar” que refere na sua questão é, talvez, demasiado pesado. Porque o que existe é a responsabilização e a auto-responsabilização dos Estados. Muitos fazem-no porque verdadeiramente consideram indispensável a adopção de novos instrumentos para combater o terrorismo, tomando certas medidas, novas leis, assinando as convenções internacionais ou criando estruturas de combate ao terrorismo e/ou à proliferação. Outros fazem-no apenas porque não querem ser considerados irresponsáveis, e sofrer por isso as consequências, procurando demonstrar que lidam internamente com o terrorismo, mas sem que isso signifique real predisposição para atacar e resolver os verdadeiros problemas. A



“obrigação” é, assim, fruto da consciencialização, da responsabilização e também da pressão, não só americana, mas da Comunidade Internacional de uma maneira geral. Os EUA não “obrigaram” a UE a criar uma série de novos mecanismos antiterroristas – a verdade é que a UE, depois do 11 de Setembro e depois de dois grandes atentados em Madrid e em Londres, por sua iniciativa e reagindo aos acontecimentos criou uma série de novos mecanismos para lidar com este problema.

Pergunta: Quais as grandes diferenças entre as Estratégias de Defesa Nacional dos EUA de 2002 e de 2006? Será que a de 2006 pretende substituir a anterior?

Resposta: O de 2006 não substitui o de 2002: o de 2002 é que pretendia substituir a Estratégia de Segurança Americana anterior, afirmando claramente que os pressupostos que vigoravam até então não pode manter-se inalteráveis num mundo em acelerada mudança e perante a manifestação de uma nova tipologia de ameaças, de carácter intrinsecamente diferente das convencionais. O documento de 2006 é um documento que surge com outros objectivos políticos e que não passam por mudar o paradigma da visão estratégica ou a Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos: essencialmente, procura dar conta dos progressos obtidos à luz da estratégia enunciada em 2002 e atenuar os elementos mais polémicos. Estávamos na fase do 2º mandato desta Administração Bush e era necessário diminuir o efeito de desgaste provocado quer pelo polémico US NSS de 2002 quer por toda a situação em torno do conceito de “guerra preventiva” e da intervenção no Iraque. O NSS de 2006 é, portanto, um documento de “namoro” e de explicação. Com efeito, a Casa Branca considerou que era necessário criar um documento novo que, não substituindo nem renegando o anterior, tivesse uma abordagem mais consensual. E o certo é que este documento não levantou polémica absolutamente nenhuma, quase nem se deu por ele. Paralelamente, o documento de 2006 afirma que os pressupostos do documento de 2002 e que constituem a base da doutrina estratégica desta Administração, estão correctos. Portanto, este é um documento bastante bizarro, para aquilo que normalmente é um documento americano, porque enquanto o de 2002 diz “a nossa política é esta, estes são os nossos objectivos e esta é a nossa estratégia”, dizendo como os EUA vêem o mundo e o que pretendem fazer, o de 2006 apenas reflecte sobre os progressos alcançados e o que ainda se pode/deve fazer. É um documento que tenta justificar que tinham razão, que houve melhorias, ao contrário do que muita gente pensava



possível, que inclusivamente ocorreram melhorias no relacionamento com outros países e parceiros, mas que ainda há trabalho para fazer, e portanto os pressupostos essenciais da estratégia vão-se manter. É quase essencialmente um ponto de situação ou se quiser um relatório de situação.

Pergunta: Quais são as grandes diferenças entre a estratégia de combate ao terrorismo da UE e dos EUA?

Resposta: Novamente, há aspectos comuns e há outros diferentes nas estratégias anti-terroristas dos EUA e da UE. E tal como em relação à Estratégia de Segurança, a Estratégia Anti-Terrorista da UE reflecte o mínimo denominador comum entre os Estados-Membros, sabendo-se que há países europeus mais próximos e outros mais distantes da posição americana. Mas a verdade é que, oficialmente, as diferenças até nem são muitas se apenas tivermos em conta os documentos oficiais ou, pelo menos, não são muito variáveis em relação ao que já dissemos a propósito das diferenças a respeito das Estratégias de Segurança. Onde é que estão as grandes diferenças na luta antiterrorista? Uma vez mais, as diferenças situam-se mais na prática do que na retórica dos documentos ou dos discursos e prendem-se, no fundo, com a necessidade e legitimidade do uso da força, o multilateralismo e a pressão coerciva sobre os “Estados Pária: os americanos mais dispostos a recorrer à força, incluindo contra os Estados suspeitos de apoiar actividades terroristas e proliferantes, se necessário, unilateralmente; os europeus a resistirem ao uso da força e a enfatizarem mais outros instrumentos, além de sempre sublinharem a acção colectiva e os mecanismos multilaterais formais. Outra diferença “prática” é visão sobre a possibilidade de desencadear operações militares, nomeadamente operações secretas. Há países europeus que julgam que essas operações só devem ocorrer no âmbito dos mecanismos formais, como na NATO ou até no âmbito de algumas resoluções das Nações Unidas. Como quem realiza este tipo de operações são, fundamentalmente, os americanos, há alguns europeus que gostariam de travar estas operações ou, no limite, de poder decidir sobre elas e vigiá-las.

Outro exemplo respeita ao transporte e ao estatuto dos prisioneiros suspeitos de terrorismo. Essa é outra diferença, ou seja, os americanos estão a ir mais longe em termos de legislação e mecanismos atentatórios de direitos e garantias do que os europeus. Quem tem travado este processo, fomentado pela Administração Bush, dentro dos Estados Unidos é o



Congresso e o Tribunal Federal, por exemplo, negando algumas pretensões do Presidente Bush sobre os prisioneiros de Guantanamo. Que se saiba, nenhum país europeu tem ido tão longe nos mecanismos de vigilância interna como a Homeland Security nos EUA. Claro que também na Europa há mudanças, há cedências em nome da segurança que afectam certos direitos e garantias, o que é relativamente normal e compreensível nesta situação, mas não tanto como nos Estados Unidos.

Depois os europeus queixam-se que a cooperação e a partilha de informações é feito muito numa via, apenas num sentido, para o lado americano. Como é natural, todos os americanos com quem tenho falado dizem que isso não corresponde à realidade. Aparentemente, vários outros atentados teriam ocorrido na Europa se não fossem evitados em resultado das informações que os americanos forneceram aos seus aliados, inclusivamente obtidas em Guantánamo. O que, segundo alguns, explica a passividade dos Governos europeus perante a polémica acerca do transporte de prisioneiros pela CIA por territórios europeus, na medida em que, mesmo oficialmente dizendo desconhecer essas práticas e condenando os atentados aos direitos humanos e à dignidade humana dos prisioneiros, têm beneficiado significativamente das informações americanas, alegadamente violando uma série de preceitos rejeitados na Europa. Mas estamos a falar de uma área muito movediça em que nos é impossível conhecer toda a verdade. Por comparação aos Estados Unidos, na Europa estamos num patamar diferente. Esta Administração Americana está muito mais disposta a sujeitar-se à crítica interna e internacional em nome de uma determinada política de segurança do que os Governos europeus. Os americanos podem violar os direitos humanos e violar as regras em Guantánamo, mas não se importam de o fazer alegando um benefício maior, coisa que na Europa não fazemos.

De qualquer modo, é bom dizer que isto não significa que nada ou pouco se tenha feito na Europa na luta anti-terrorista. Comparativamente a alguns anos atrás, a UE deu um salto enorme: temos não só documentos estratégicos e planos de acção, mas muitos mais mecanismos e procedimentos e muito mais cooperação e articulação, a todos os níveis. Os dois lados do Atlântico também melhoraram muito a sua cooperação e articulação mútua, bem como com muitos outros parceiros.

Pergunta: Entrando pelo campo da ajuda externa, ajuda económica e ao desenvolvimento. Haverá nesse campo uma diferença entre as estratégias da UE e dos EUA?

Resposta: Não, não me parece que haja uma diferença significativa. Até pode parecer que sim, que existe uma grande diferença: quem vê o mundo a preto e branco atribui à estratégia americana uma faceta exclusivamente militar, de *hard power*, sempre privilegiando a coerção e o uso ou ameaça de uso do seu enorme poder militar, enquanto à estratégia europeia se dá uma faceta exclusivamente de influência e persuasão, de *soft power*, recorrendo muito à atracção económica. Acho que muitos vêm os EUA e a UE apenas assim. Porém, estas facetas não descrevem toda a realidade. Colectivamente, a UE orgulha-se do seu enorme poder de atracção que exerce sobre os seus vizinhos e do seu enorme contributo para a paz mundial e o desenvolvimento sendo, por exemplo, a maior doadora de Ajuda Pública ao Desenvolvimento (representando cerca de 56% do total da APD mundial) e a maior contribuinte para os Orçamentos Geral e de Peacekeeping da ONU, significando cerca de 40% do total desses orçamentos. No entanto, estes são dados colectivos acumulando o conjunto dos Estados-Membros da UE e das instituições europeias. Se tomados os Estados individualmente, os EUA são de longe o maior doador de APD (cerca de 20% do total mundial) e o maior contribuinte financeiro quer para o Orçamento Geral da ONU (22%) quer para o orçamento de Peacekeeping das Nações Unidas (27%). A realidade é que os EUA gozam de um tremendo poder de atracção, que exercem em função dos seus interesses e valores, mas é uma dimensão que muitos não vêm ou procuram diminuir, talvez por ignorância ou por manifesto anti-americanismo ou simplesmente porque não conseguem deixar de se fixar no portentoso poderio militar americano. Tanto os EUA como a UE partilham as responsabilidades na assistência humanitária e na ajuda ao desenvolvimento, tendo ambos isso presente nas respectivas estratégias e políticas externas e dando ambos um contributo crucial nestes aspectos. O que é curioso é que a UE, em virtude do desenvolvimento da sua PESD, se dotou de um instrumento de *hard power* para ser um actor internacional mais completo e poder, assim, dar um outro tipo de contributo para a paz e a segurança internacional; enquanto os EUA, até para compensar o desgaste provocado pelo “fardo da hegemonia”, têm colocado o seu *hard power* ao serviço de missões de *soft power*, por exemplo, com a sua panóplia militar a ser utilizada para distribuir ajuda humanitária a populações vítimas de grandes catástrofes. Por outro lado, é costume dizer-se que os EUA atacam os problemas enquanto os europeus atacam as causas dos problemas. No entanto, existindo certamente diferenças que assinalámos atrás, creio que existe uma grande convergência na resolução dos problemas e



no ataque às suas origens. De resto, nas políticas, nas estratégias e nos mecanismos quer da UE quer dos EUA se percebe que se enfrentam agentes e causas. Por exemplo, americanos e europeus combatem os terroristas e os grupos terroristas mas também procuram atenuar as causas que facilitam o recrutamento e a radicalização que favorecem o terrorismo, aspectos que os dois actores ajudam a incluir na Estratégia Global anti-terrorista da ONU. Outra causa de insegurança internacional e que ambos consideram e em que actuam é o falhanço dos Estados, bem como os conflitos regionais.

É evidente que resolver as causas profundas de muita instabilidade, conflitualidade e insegurança internacional demora muito tempo e nem sempre é algo de visível ou palpável, mas julgo que muito está a ser feito por americanos, por europeus e pelos dois lados do Atlântico em conjunto. Em termos de estratégias, não me parece que haja significativas diferenças no entendimento de que a ajuda ao desenvolvimento, a assistência humanitária ou a concertação político-diplomática são instrumentos fundamentais na promoção da segurança internacional, da dignidade humana e dos valores universais. O melhor exemplo disso mesmo é a impressionante mudança de carácter que, em conjunto, europeus e americanos têm operado na Aliança Atlântica, transformando-a de uma organização meramente de defesa colectiva em organização promotora da segurança e da estabilização numa área euro-atlântica que vai bem para lá dos limites do Continente Europeu e que começou também a desempenhar missões de *soft power*, como apoio logístico à ONU ou à União Africana ou socorro a populações vítimas de catástrofes naturais.